

Núm. 7 / Curs 2010-2011

**La Primavera Àrab, primera gran crisi de l'acció exterior Post-Lisboa:  
la visibilitat, l'eficàcia i la coherència del nou marc institucional a prova**

**Iu Andrés Luarna**

# QUADERNS DE RECERCA (Bellaterra)

## MÀSTER UNIVERSITARI EN INTEGRACIÓ EUROPEA

Núm. 7

Curs 2010/2011

© Institut Universitari d'Estudis Europeus

© Iu Andrés Luarna

ISSN 2014-153X

**Coordinadora de la col·lecció: Dra. Susana Beltran Garcia, Universitat Autònoma de Barcelona**  
([Susana.Beltran@uab.es](mailto:Susana.Beltran@uab.es))

Aquesta col·lecció recull una selecció d'investigacions dutes a terme per estudiants del Màster Universitari en Integració Europea. Previ a la seva publicació, aquests treballs han estat tutoritzats per professors amb grau de doctor de diverses especialitats i han estat avaluats per un tribunal compost per tres docents distints del tutor.

Les llengües de treball son castellà, català, anglès i francès

Esta colección recoge una selección de investigaciones realizadas por estudiantes del Máster Universitario en Integración Europea. Previa a su publicación, los trabajos de investigación han sido tutorizados por profesores con grado doctor de diversas especialidades y han sido evaluados por un tribunal compuesto por tres docentes distintos del tutor.

Les langues de travail son catalán, castellano, inglés y francés

This collection includes a selection of research by students of Master in European Integration. Prior to publication, the research papers have been tutored by teachers of with various specialties doctor degree and have been assessed by a commission composed of three different teachers tutor.

Working languages: Catalan, Spanish, English and French

Cette collection comprend une sélection de recherches par des étudiants de Master en intégration européenne. Avant la publication, les travaux de recherche ont été encadrés par des enseignants docteurs de diverses spécialités et après ont été évaluées par un tribunal composé de trois professeurs différents du tuteur.

Langues de travail: catalan, castillan, anglais et français

---

# LA PRIMAVERA ÀRAB, PRIMERA GRAN CRISI DE L'ACCIÓ EXTERIOR POST-LISBOA: LA VISIBILITAT, L'EFICÀCIA I LA COHERÈNCIA DEL NOU MARC INSTITUCIONAL A PROVA

---

Iu Andrés Luarna

Màster Oficial en Integració Europea, UAB,  
edició 2010-2011

Tutora: Dra. Esther Zapater Duque

---

**Resum:** La reforma de Lisboa va establir un nou marc institucional en l'àmbit l'Acció Exterior de la Unió Europea. Un nou marc que ha de permetre a la UE consolidar-se com a actor global en el nou panorama internacional. S'espera que els canvis de Lisboa corregeixin algunes de les deficiències que la política exterior europea havia mostrat en crisis anteriors, mancances de visibilitat, eficàcia i coherència. Un any després de la seva entrada en vigor, les revoltes dels països àrabs durant la primavera de 2011 són la primera gran crisi que l'Acció Exterior post-Lisboa ha d'afrontar i l'oportunitat per avaluar si s'ha aconseguit corregir aquestes mancances del passat.

**Paraules clau:** Acció exterior, Lisboa, Visibilitat, Eficàcia, Coherència, Veïnatge

## *Índex*

### **Abreviatures**

<b>Introducció</b>	6
Estructura i metodologia	7
<b>1- El marc institucional de la Unió Europea post-Lisboa</b>	10
1.1- Les decisions en mans dels EEMM	10
1.2- Una veu única, però bicèfala	11
1.3- Fusió de pilars, més formal que efectiva	13
1.4- Nous instruments, però no disponibles	16
1.5- Parlament i Comissió, un rol incert	18
<b>2- La primavera egípcia</b>	22
2.1- El Berlín 89 dels àrabs i un país massa poderós per la incertesa que s'obre	22
2.2- La plaça Tahir i la dimissió de Mubarak. Del 25 de gener al 13 de febrer	24
2.3- Primeres setmanes post-Mubarak. Del 14 de febrer al 25 de març	30
2.4- Egipte definitivament en un segon pla. Abril i maig	34
<b>3- La primavera líbia</b>	35
3.1- L'ocasió que Occident esperava per acabar amb la controvèrsia de Gaddafi	35
3.2- Primeres manifestacions i repressió severa. Gener i febrer	36
3.3- Zona d'exclusió aèria. Març	40
3.4- Acció militar sobre Líbia. Març	43
3.5- Estancament del conflicte. Abril i maig	45
<b>4- La primavera iemenita</b>	48
4.1- Un conflicte oblidat, una repressió impune	48
4.2- Primeres protestes. Gener	48
4.3- Primers anuncis d'Abdullah Saleh. Febrer	51
4.4- L'estratègia de Saleh. Març	52
4.5- La mediació del CCG. Abril	53
4.6- Perpetuació del conflicte. Maig	55
<b>5- Valoracions sobre la resposta de la UE</b>	57
5.1- Egipte, més preocupats per la seguretat que pels drets dels egipcis	57
5.2- Líbia, en situació de guerra, la UE fora de joc	61
5.3- Iemen, la poca influència de la UE	66
<b>6- Conclusió</b>	70
6.1- La resposta europea satisfactòria: però insuficient	70

6.2- Visibilitat, eficàcia i coherència: tres variables incompatibles?	70
6.3- Més Unió Europea i menys europeus	72
<b>Bibliografia</b>	74

### Abreviatures

CCG – Consell de Cooperació del Golf  
CE – Comunitat Europea  
CNT – Consell Nacional de Transició  
CSDP – Política Comú de Seguretat i Defensa  
CSNU – Consell de Seguretat de les Nacions Unides  
EEMM – Estats Membres de la Unió Europea  
ESDP – Política Europea de Seguretat i Defensa  
EUA – Estats Units d'Amèrica  
HR – Alta Representant per la Política Exterior Comú i vicepresidenta de la Comissió  
OOII – Organitzacions Internacionals  
ONU – Organització de les Nacions Unides  
OTAN – Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord  
PE – Parlament Europeu  
PESC – Política Exterior i de Seguretat Comú  
PEV – Política Europea de Veïnatge  
SEAE – Servei Europeu d'Acció Exterior  
TFUE – Tractat de funcionament de la Unió Europea  
TJ – Tribunal de Justícia de la Unió Europea  
TPI – Tribunal penal internacional  
TUE – Tractat de la Unió Europea  
UE – Unió Europea  
UEO – Unió Europea Occidental  
UpM – Unió pel Mediterrani

## **Introducció**

El present treball té per objecte l'anàlisi del nou marc institucional de la UE després dels canvis introduïts per la reforma de Lisboa. En concret l'anàlisi de la seva Acció Exterior, sens dubte, un dels àmbits més complexos i controvertits. Aquest anàlisi es farà mitjançant l'estudi de la primera gran crisi que l'acció exterior europea post-Lisboa ha hagut d'afrontar, les revoltes als països àrabs. En síntesi, el treball intentarà respondre atenent-se a l'actuació de la UE en relació a la crisi de l'anomenada primavera àrab a la següent qüestió: ha millorat l'acció exterior de la UE amb el nou marc que Lisboa li ha definit i i els nous instruments que aquesta reforma dels Tractats han aportat? Per a fer-ho caldrà identificar en primer lloc quines eren les mancances que exigien canvis de millora en el capítol de política exterior. Un cop aquestes identificades caldrà veure quins són aquests nous instruments que haurien de permetre corregir tals mancances. I finalment, analitzant el funcionament d'aquests nous instruments durant la crisi dels països àrabs, hauria de poder respondre a la qüestió plantejada, és a dir, si s'han corregit o no, o ho han fet de forma parcial, les deficiències de l'acció exterior.

És una bona ocasió, doncs, per estudiar un dels aspectes de la UE més debatuts i estudiats en els darrers anys aprofitant la coincidència entre el nou marc institucional acabat d'estrenar, tot just fa un any de l'entrada en vigor, i l'esclat d'aquest tsunami democratitzador a l'altra riba del mediterrani, que exigeix una actuació eficaç de la UE, tant per la importància de les zones en crisi en sí, com per la relació que uneix especialment alguns d'aquests estats amb els europeus.

La història dels darrers anys, sense entrar-hi aquí en detall, ens mostra una acció exterior que s'ha anat desenvolupant a mesura que es modificaven els tractats però que s'ha vist sovint obstaculitzada, per la pròpia dificultat que suposa la convergència entre tantes polítiques exteriors tan diverses i la reticència explícita de molts estats a cedir competències en un àmbit tan fonamental per la seva pròpia definició.

Aquesta dialèctica inevitable entre les reticències dels estats, que han aconseguit sempre en últim terme assegurar-se el control en matèria exterior, i la tendència a la supranacionalització, que sembla imparable, ha aportat a l'Acció Exterior de la UE avenços notables però amb fortes mancances. Atenent-nos a debats anteriors es poden identificar aquestes deficiències com a manca de visibilitat, d'eficàcia i de coherència. La literatura en aquest sentit és extensa i la recuperarem en part en el següent punt del treball. I en un context com l'actual amb una sèrie de reptes, cada cop més globals i bastant identificats, aquestes mancances poden minar les aspiracions de la UE i les seves opcions de consolidar-se com l'actor global potent que el panorama internacional exigeix.



Veurem en quin punt es troba aquesta Acció Exterior després de les “correccions” de Lisboa, si davant una crisi d'aquestes característiques, amb tants factors en joc, els nous instruments han aconseguit o no donar una resposta més visible, més eficaç i més coherent.

Crec, per tant, que l'elecció del tema està plenament justificada i es donen les condicions òptimes perquè l'objectiu del present treball sigui considerat adequat i actual.

A més, i em permeto aquí un breu comentari de tipus personal ja que crec que és l'únic apartat on és legítim fer-ho, l'elecció del treball no busca només aprofitar aquest camp de proves que la primavera àrab suposa per l'Acció Exterior de la UE, sinó que voldria veure, potser de forma ingènua, que efectivament es confirma tal millora. I no només perquè suposaria un pas endavant, un valor afegit a les polítiques exteriors dels EEMM, sinó perquè crec que l'Acció Exterior de la UE ha d'estar precedida d'uns valors que, precisament, són els que estan en joc en les revoltes als països àrabs.

### Estructura i metodologia

Exposo tot seguit el camí que he elaborat per intentar respondre a les qüestions que es plantejaven més amunt. En primer lloc he establert les ja mencionades visibilitat, eficàcia i coherència com a variables d'estudi. El primer punt del treball repassarà les novetats de Lisboa en matèria de política exterior. I ho farà amb dos objectius, en primer lloc em situarà en el marc actual i establirà quins són els instruments que han de ser tinguts en compte en l'anàlisi posterior. En segon lloc es fixarà en com aquests instruments han estat dissenyats per tal de corregir les mancances anteriors i, per tant, de l'observació d'aquests instruments en comparació amb l'expectativa que generaven n'hauran de sortir les primeres conclusions. El quadre de la pàgina 16 il·lustra de forma esquemàtica aquesta relació que es busca.

Els següents tres punts del treball s'encarregaran de l'anàlisi detallat de la reacció europea, durant els mesos de gener a abril de 2011, a les situacions de revolta viscudes a Egipte, Líbia i Iemen. He escollit aquests tres països veient-me obligat a acotar l'objecte d'estudi i amb la convicció que, per diversos motius, són representatius de tot el conjunt de països que han viscut el fenomen durant aquesta primavera. Tots tres tenen una clara similitud de partida, el règim autocràtic que hi governa des de fa dècades, però també unes diferències importants. Egipte és un estat potent i força pròsper, aliat important d'Occident en matèria antiterrorista i, potser el més important, és un estat clau per l'estabilitat d'una de les zones més conflictives del planeta. Líbia és un estat força particular i amb una relació controvertida amb les potències d'Occident. I el Iemen és el més llunyà i desconegut dels tres, un estat pobre i molt opac que des d'Occident es veu amb especial preocupació en tant que

focus important de l'integrisme islamista. Pel que fa a la relació que mantenen amb la UE també ens ofereixen diferències importants que fan que la tria sigui més representativa. Tenim Egipte amb unes relacions intenses mitjançant la PEV, instrument que podrà ser analitzat detalladament. Líbia que durant molts anys mantenia una relació nul·la, però que darrerament va encetar una certa relació informal, amb la intenció d'entrar també a la PEV. I el Iemen, amb unes relacions gairebé inexistents, clar exemple de les limitacions de la UE a l'hora d'establir un marc de relacions vers alguns països. A més, com veurem, la sort de les revoltes serà molt diversa en els tres casos, un president obligat a dimitir en el cas egipci, un altre forçat a iniciar un conflicte armat en el cas de Líbia i el del Iemen que, potser aprofitant la menor pressió que la comunitat internacional exerceix sobre el seu país, ha aconseguit, de moment, mantenir-se al capdavant del govern i reprimir les protestes.

Recapitulant, tres estats que s'han vist immersos en revoltes d'alliberació i reivindicacions democràtiques, però que són molt diferents, tant per la situació geogràfica com pel tarannà dels seus respectius governs i que veuran també desenllaços diferents als conflictes que pateixen. Crec, per tant, que són bastant representatius ja que ofereixen escenaris diversos sobre els quals analitzar la reacció europea. Serà interessant veure si les variables que s'han proposat pateixen canvis en funció del background de relacions que la UE mantenia abans amb cada estat, o en funció de la gravetat dels fets, si s'arriba a una situació bèl·lica o no, per exemple. Serà important també el paper dels altres actors internacionals implicats en el conflicte, els EUA, l'OTAN, l'ONU o la Lliga Àrab i, evidentment, el paper paral·lel dels departaments d'exterior dels EEMM.

L'últim apartat del treball, les valoracions, recollirà els aspectes rellevants que durant l'anàlisi de cada cas hagin aparegut per tal de sistematitzar-los i intentar respondre a la qüestió inicial, intentar avaluar si l'Acció Exterior s'ha mostrat més visible, eficaç i coherent o no, i quins han estat els factors en cada cas segons la resposta.

Tenint en compte que es tracta d'uns aspectes força ambigus i sovint difícils de calcular, he establert dos eixos d'anàlisi, un de simple, quantitatiu i un altre de més complex, qualitatiu.

El primer postularà que la mera absència d'incoherències, ineficàcies o contradiccions flagrants pot ser considerada un èxit. Èxit que podrà ser titllat d'insuficient però que, tenint en compte alguns dels precedents que es coneixen, com la crisi institucional provocada per la guerra d'Iraq, el despropòsit de la reacció europea a la crisi dels Balcan o la incapacitat, més recent, de consensuar postures a Copenhagen (Missorili 2010), no pot ser menyspreable.

El segon eix, més complex, postularà al contrari, i es fixarà en cada element que aparegui i que suposi una mancança de visibilitat, eficàcia o coherència. Per posar-ne algun exemple, hi haurà manca de visibilitat cada cop que apareguin Sarkozy, Merkel o Cameron pel seu compte, cada

reunió entre líders europeus destacats que passi a un primer pla informatiu o el consegüent menor paper de la HR. Hi haurà manca d'eficàcia si s'observa un retard clar en la presa de decisions, si s'encallen les negociacions o si els acords assolits són de mínims per impossibilitat de pactar res més ambiciós. També si l'acció sobre el terreny és ineficaç o no es compenetra amb la d'altres actors. I hi haurà manca de coherència si les institucions de la UE mostren postures oposades o contradictòries o si la HR contradiu algun dels dirigents destacats dels EEMM. També si es solapen els rols dels diferents actors.

D'aquesta manera, alternant aquests dos eixos d'anàlisi hauria d'assolir una perspectiva força ampla de la resposta europea i del més o menys encert del seu nou marc institucional. Una resposta que en el cas que no hi hagi contradiccions evidents pugui ser considerada satisfactòria segons l'anàlisi simple i, tot seguit, matisada segons l'anàlisi més detallat.

**Nota-** El treball analitza els fets ocorreguts entre els mesos de gener i abril de 2011. Tenint en compte que serà entregat i presentat el mes de setembre és possible que des de llavors la situació hagi patit canvis importants i que algunes de les afirmacions del treball quedin obsoletes. En qualsevol cas aquesta circumstància no afecta l'objectiu del treball, que no és l'anàlisi profund de les revoltes als països àrabs sinó el de la reacció europea davant d'aquests fets en un període determinat.

## **1- El marc institucional de la UE post-Lisboa**

No és la tasca del present treball recordar quines són les divergències sobre com hauria de ser l'acció exterior de la UE, sinó analitzar el que hi ha actualment sobre la taula. I això és una última reforma dels tractats, hereva en gran part del fallit tractat constitucional, i que ofereix un nou marc jurídic, uns nous instruments per aquesta acció exterior. És una suma en aquest avenç constant però travat que és l'acció exterior de la UE.

Més enllà de debats sobre on arribarà aquesta suma hi ha una certa coincidència en els textos que analitzen els canvis de Lisboa en matèria exterior. Coincidència bàsicament que es tradueix en l'ús repetit de paraules com visibilitat, eficàcia i coherència. És a dir, Lisboa no vindria a afegir un pas més en aquest escenari evolutiu irregular, sinó simplement a corregir els errors o les mancances que l'acció exterior d'aquests últims anys, més o menys intensa, estava mostrant.

### **1.1- Les decisions en mans dels EEMM**

L'exsecretari espanyol per la UE M.A Navarro afirmava el 2009 en un article dedicat precisament al futur de l'acció exterior amb el Tractat de Lisboa, i en la línia que pretén seguir aquest treball de recerca, que el salt qualitatiu de la reforma és evident però que dependrà de la voluntat en la seva aplicació (Navarro, 2009). L'article fa un repàs de les novetats que aporta Lisboa, que han de permetre respondre als reptes globals i reduir el dèficit d'eficàcia que el procés actual de presa de decisions implica. Amb tot, es mostra convençut que la controvèrsia seguirà present, ja que es tracta de qüestions estretament lligades a la sobirania dels estats. Hi ha una certa ambigüïtat en cadascun dels nous instruments, de la seva utilitat i del seu futur, que són subjectes de ser interpretats de maneres diverses. El salt qualitatiu és evident, però roman la dependència de la voluntat d'aplicació pràctica en cada moment dels estats.

Les reticències dels estats, tot i l'important pas endavant de la reforma, s'evidencia en diversos aspectes del nou escenari. Tot i la fusió de pilars que es contempla, la majoria qualificada no regirà les decisions dels actes de la PESC com sí farà en molts altres àmbits. Una PESC que apareix només en el TUE, no s'ha entrat en les concrecions necessàries que caldria per incloure-la en el TFUE, malgrat que aquest recull un capítol únic dedicat a l'Acció Exterior. Els estats es reserven, doncs, les interpretacions futures sobre les línies generals que marquen els tractats. La fusió de càrrecs en la figura de l'Alt Representant podria suposar, eventualment, una fusió RELEX-PESC, però també quedar-se en una mera integració parcial, de mínims, la qual cosa, ara per ara, sembla més viable (Navarro, 2009). L'Alt Representant rep, a més, un instrument fins ara inèdit i amb un

potencial enorme, el SEAE, però amb poca concreció sobre el seu desenvolupament real. I el PE segueix lluny de ser decisiu en aquest àmbit, més enllà del control pressupostari i, ara també, del nomenament del HR en tant que vicepresident de la Comissió. Navarro recorda amb aquests exemples que darrere l'aparent fusió de pilars, la política exterior seguirà funcionant de forma intergovernamental amb el que això suposa, una limitació en l'**eficàcia** per la complexitat en la presa de decisions i, en molts casos, de **coherència**, per la manca d'un mecanisme que definitivament convergeixi les postures dels diferents estats i institucions.

Un altre aspecte recurrent cada cop que es parla de l'acció exterior de la UE dèiem que és el de la **visibilitat**. La percepció, tan dels propis ciutadans dels estats membres com des de l'exterior, no assoleix els nivells que requeriria un actor global i potent com el que, a priori, s'està construint. Com exemple d'això tenim els últims episodis de grans catàstrofes naturals, com el tsunami d'Indonèsia o el terratrèmol d'Haití. En ambdós casos l'aportació europea va ser major que la de qualsevol altre estat o institució. Ara bé, difícilment es va percebre entre la població aquesta contribució europea i sí vam veure, en canvi, declaracions, exèrcits i equips de rescat d'altres potències occidentals, sobretot dels EUA. Alguns veuran en aquesta "acció silenciosa" una certa *european way* d'actuar, més preocupada per actuar de forma efectiva i exportar uns certs valors que no pas per transmetre una certa imatge. Sembla clar, però, que la manca de visibilitat va també en detriment de la legitimitat i fa de la UE un actor menys potent i debilitat en certes negociacions (Barbe, Costa, Herranz, Natorski 2009). Un altre bon exemple, més recent, d'aquesta manca de visibilitat el trobem en la revista TIME que, en la seva edició de maig de 2011, no inclou cap dirigent europeu entre la llista de les cent persones que consideren més influents del planeta. Més enllà d'aquesta absència, o de la presència poc sorprenent d'altres dirigents mundials com Obama o Roussef, és especialment significativa la presència de la canceller alemanya Angela Merkel i del subtítol que n'acompanya l'article: "*la presidenta de facto d'Europa?*"

### 1.2- Una veu única, però bicèfala

El ministre d'exterior que proposava la fallida constitució ha perdut el nom en la reforma de Lisboa però manté gran part de les competències que se li atorgaven. Es parla d'una fusió de càrrecs al voltant de la figura de l'Alt Representant que ha dotar-la dels elements necessaris per erigir-se màxim representant de la veu europea a l'exterior, tal com indica el seu nom.

Seguint la línia del que deia Navarro en el seu article, totes aquestes competències concentrades a la mateixa persona corren el risc de quedar-se en mera intencionalitat i poca traducció pràctica si no hi ha una voluntat real d'aplicació. L'anterior Alt Representant, Javier Solana, va desbordar les

competències inicials que establia Amsterdam per al seu càrrec. La seva forta determinació el van dur a traduir de forma efectiva, i fins i tot sobrepassar, els instruments que se li havien donat a nivell teòric. L'actual HR sembla, però, que no actuarà amb aquesta determinació i, de fet, hi ha opinions que consideren que ja va ser nomenada pel seu baix perfil en aquest sentit (Piris, 2010). Tot el poder que aglutinen els seus càrrecs podria quedar, com dèiem, en el mer pla teòric. L'excessiva dependència de la personalitat que ostenta el càrrec és causada per la poca concreció que hi ha en l'àmbit de les relacions exteriors. Els tractats marquen unes pautes generals, però la interpretació queda relegada al moment en el qual s'hagi d'actuar i al perfil o les capacitats de certes personalitats i aquí és on els estats poden fer valer els mecanismes de control que s'han reservat. Això va en detriment, és clar, dels tres aspectes que els tractats busquen millorar.

En qualsevol cas Catherine Ashton, actual HR, aglutina bàsicament dos càrrecs. Rep el que fins ara ostentava Javier Solana, HR per la PESCE, i també el de Vicepresidenta de la Comissió, amb la responsabilitat i obligacions que això implica, així com el de presidenta de la formació d'Afers Exteriors del Consell de la UE. Aquesta acumulació de càrrecs la situa, a priori, en una posició òptima per supervisar tots els àmbits de l'acció exterior. A més a més, al seu servei tindrà el SEAE de nova creació. S'espera d'ella, segons llegim en el TUE (Títol V, Article 27) que coordini la Comissió amb la PESCE, que dirigeixi i es faci càrrec de la iniciativa i les negociacions d'aquesta política exterior segons la direcció del Consell, que representi la UE a l'exterior, davant d'estats tercers o organismes internacionals, que coordini les polítiques exteriors dels EEMM amb la de la UE, que consulti i consideri al Parlament i que gestioni el SEAE. Aquest cos diplomàtic de nova creació, en parlaré més endavant, s'espera que sigui el cos d'acció, el suport efectiu que la HR necessitarà per dur a terme totes funcions de forma òptima.

Aquest nou càrrec hauria d'aportar a la UE una sola veu, consistència en l'acció de tots els departaments d'affers exteriors de les institucions europees i eficiència en aquesta acció.

La HR seria clarament la sola veu de la UE si no fos perquè Lisboa crea un altre nou càrrec, el de President del Consell Europeu, càrrec que ha d'evitar els problemes de continuïtat que suposen les presidències rotatòries però que manté la UE en el repte de no saber com respondre a la famosa pregunta de a qui cal trucar des de l'exterior si es vol parlar amb la UE. Hi ha autors que analitzant aquests nous càrrecs creuen que es produirà una certa cacofonia, que seguiran havent-hi masses telèfons en el sí de la UE, no només els del President i de la HR, que podrien, amb certa facilitat, trobar un equilibri que evités duplicitats, el primer garantint continuïtat i representació, la segona garantint més coherència i eficàcia en l'acció, sinó també els telèfons de les capitals dels Estats Membres, sobretot les més importants (Chopin, Lefebvre 2009). Caldrà, i en això haurien de tenir un

rol clau els dos nous càrrecs, que els EEMM trobin punts de convergència, de consens, que hi hagi més activitat a Brussel·les que a les seves capitals, més reunions a les delegacions de la UE que a les seves ambaixades. Sembla difícil, però, que en els moments importants, en les grans crisis, aquelles en que la visibilitat es fa més palesa, sigui el president o la HR els que responguin per la UE abans que ho facin, amb molt més pes, des de Berlín, Londres o París. O anant molt més enllà, sembla improbable, de moment, que la postura dels Estats Membres en les votacions de l'ONU o d'altres OOI estigui determinada per la postura de la UE.

El president serà, doncs, una figura facilitadora del consens, d'acostament de visions i de cooperació interinstitucional més que no pas un líder. Hi ha un cert acord en que aquest és el perfil buscat i, de fet, és en aquest sentit que s'ha produït la designació del càrrec cap a la persona de Van Rompuy. Per tant, com hem anat veient, els EEMM mantindran el seu paper principal i de la seva voluntat de convergir o no les seves postures dependrà que la resposta de la UE sigui percebuda com a coherent, i no d'aquests nous càrrecs que sembla que principalment treballaran perquè aquesta convergència sigui possible. El temps mostrarà amb la consolidació d'una de les dues tendències, la de dos líders visibles al capdavant de la UE o la de dues figures amb la tasca principal de posar d'acord els dirigents dels Estats Membres, si la UE segueix el camí d'assimilar-se a un gran Estat, amb una capital i un telèfon, o només aspira a esdevenir una macro ONG, amb multiplicitat de cares, absència de resposta unitària i dubtosa efectivitat en l'acció (Chopin i Lefebvre 2009).

Aquest problema de cacofonia es pot donar també, cal recordar-ho, en la coexistència amb l'altre cap visible de la UE, el president de la Comissió. En aquest sentit Van Rompuy i Barroso ja han establert una sèrie d'acords per evitar duplicitats en fòrums com el G8 o el G20 i per reduir actors en la signatura d'acords amb tercers. Una de les claus de l'èxit de la reforma, en termes de visibilitat, residirà en el paper dels dos presidents, la seva cohabitació i la seva capacitat de mostrar-se al capdavant de la institució, evitant que ho facin els caps d'estat dels membres més potents (Missorili 2010).

### 1.3- Fusió de pilars més formal que efectiva

La Política exterior i de seguretat comú és segurament el gran exemple de l'ambigüitat que caracteritza la reforma de l'acció exterior. Malgrat hem vist com el nou TUE recull tot el referit a l'Acció Exterior sota un sol capítol, el títol V, veiem també com la PESC i la PESD, ara PCSD, es recullen en un capítol específic i amb unes condicions també específiques. La fusió de pilars no sembla tan clara, doncs, ja que la Comissió, el Parlament i, fins i tot, el Tribunal de Justícia queden

fora del control de l'àmbit de la PESC. De fet, en relació al PE, les relacions entre les dues parts romandran en el mateix punt que abans de la reforma de Lisboa, és a dir, el PE haurà de seguir explotant la basa del control pressupostari si vol seguir intervenint en aquests àmbits. En relació al TJ caldrà veure, sobre la marxa, fins on pot arribar la jurisdicció. I és que, si bé no en té sobre la PESC sí que en segueix tenint sobre el que en podem anomenar l'ex primer pilar. Tenint en compte que a priori els pilars es fusionen, caldrà veure fins on arriba el TJ en el cas d'haver de decidir sobre qüestions relatives al primer pilar i que hagin estat dutes a terme a partir de l'estructura de la PESC. Pel que fa a la Comissió, sí és cert que el màxim dirigent de la PESC, la HR, ara és també vicepresidenta de la Comissió i, per tant, sabent que la HR té iniciativa legislativa i sabent també que té un compromís associatiu amb la Comissió es pot pensar que, de facto, la Comissió adquireix efectivament cert poder polític (Whitman, Juncos, 2009). Com hem vist quan analitzàvem la figura de la HR, però, està per veure si això suposarà una garantia de consistència o no en el futur. I resta la incògnita sobre la situació que es podria generar en cas de dimissió dels membres de la Comissió i, per tant, de la HR en les seves funcions de vicepresidenta.

El funcionament de la PESC es simplifica i es redueix el procés de decisió a un sol acte legislatiu, les decisions, l'execució de les quals anirà a càrrec els EEMM. El tractat exhorta als EEMM, però en cap cas els compromet, a actuar segons un enfocament comú. I demana que aquests actuïn sempre tenint en compte a la HR, per exemple, en les reunions del Consell de seguretat de l'ONU. Però més enllà d'intencions i demandes, el que queda clar a la pràctica és l'exclusivitat d'aquesta política de la Unió que, en el seu procés de decisió, a diferència de gran part de la resta de polítiques, manté el mecanisme de la unanimitat en el Consell, blindant així la voluntat dels EEMM en tot moment. Cal dir que es contempla que a petició de la HR hi hagi passarel·les a la majoria qualificada en certs casos. També es contempla l'abstenció constructiva. Tots dos casos requereixen, en qualsevol cas, la voluntat o la renúncia, d'alguns estats membres i aquesta difícilment es produirà en qüestions de gran importància.

La PESC amb tots els seus nous instruments sobre la taula veurà com la seva estructura i el seu procés de decisió augmenten l'eficàcia només si hi ha voluntat política en tal sentit (Piris, 2010). De fet, a proposta del Regne Unit en una CIG, es va insistir en el fet que la PESC no podia afectar la política exterior dels EEMM. La coherència l'haurà de garantir la HR i les seves habilitats en les relacions interinstitucionals i amb els ministres d'exteriors.

Hi ha una certa coincidència en que les novetats que Lisboa aporta en matèria de PESD són considerables, tot i que basicament s'oficialitza allò que de fet ja funcionava (Whitman, Juncos, 2009 i Piris 2010). Modificacions que, com és de suposar no impliquen ni una posada en comú ni



un compromís a nivell d'acció militar, però sí que ofereixen nous instruments de cooperació en cas que els estats vulguin. S'amplia, doncs, la gamma per intentar flexibilitzar la capacitat de resposta i millorar les capacitats militars de la Unió. Es reforça el paper de l'OTAN, garant principal de la defensa col·lectiva, i desapareix la UEO, simplificant d'aquesta manera el panorama. Però precisament per aquest paper preeminent de l'OTAN, la PESD, tot i oferir una àmplia gamma d'instruments, queda relegada a una simple capacitat. Una possibilitat a la que, en cas que els EEMM ho considerin necessari o útil, es pugui recórrer.

S'espera de la PESD que faciliti una cooperació entre els EEMM en tasques de *Peace keeping*, prevenció, assistència i assessorament militar i que es regeixi segons les decisions de l'ONU. Generalment, amb algunes excepcions, caldrà una petició unànime del Consell i les posteriors aportacions dels EEMM. La clàusula de solidaritat, l'opció de missions conjuntes, o l'opció d'estructures permanents de cooperació sense mínim d'estats membres participants i formalitzat per majoria qualificada són alguns dels exemples més clars d'aquests instruments que Lisboa aporta als tractats. També la possible creació d'una Agència de Defensa (TUE, Títol V, Article 42).

Hi ha moltes qüestions que queden sense resposta i, un cop més, a l'espera de veure quina és la voluntat real dels EEMM. Per citar-ne algunes, els criteris i els objectius d'aquestes operacions conjuntes, el risc de consolidar una doble velocitat a nivell de capacitats militars entre els EEMM o la presència de l'OTAN que ja garanteix el que aporta la clàusula de solidaritat en molts dels EEMM. De fet, aquest conjunt de novetats que ofereix Lisboa sembla que ja funcionava *de facto* (Whitman, Juncos, 2009). La reforma no ha fet més que institucionalitzar els canvis però caldrà veure si això es tradueix en una capacitat real i efectiva de resposta per part de la UE.

Aquesta transpilarització que segons alguns autors ja s'estava donant a la pràctica i que Lisboa institucionalitza, es reforça també amb la novetat de la personalitat jurídica que tenia fins al moment la CE i que els Tractats reformats atorguen al conjunt de la UE.

Per tant és la UE qui signa acords internacionals i acudeix als fòrums internacionals. És també la UE la que exercirà de membre en certes OOII i d'observador en d'altres. La HR serà el càrrec clau en aquest sentit (Whitman, Juncos 2009) i d'ella dependrà la coordinació amb els EEMM en altres conferències internacionals. També el president hi jugarà un paper important. Evidentment, que es normalitzi aquesta nova situació, que es faci visible que és la UE, com a ens únic, la que es dirigeix a la resta del món és un pas important cap a la pretesa cohesió. Com en tot el que hem vist fins ara, de la voluntat dels estats dependrà que aquesta circumstància es doni efectivament en el camp de l'acció exterior. En altres àmbits, com l'econòmic, sembla clar que no hi haurà més problema que el canvi de sigles, ja era prou intens el paper de la substituïda CE. Veurem on arriba la UE com a tal

amb totes les eines que té a l'abast i totes les qüestions que es veu obligada a tractar.

#### 1.4- Nous instruments, però no disponibles

En el seu article sobre la nova política exterior després de Lisboa, Missorili la defineix, en la línia del que fins ara he anat esmentant, com un *work-in-progress*, és a dir, un nou marc que es definirà de forma gradual, depenent de negociacions posteriors, de futures concrecions (Missorili, 2010). En aquest sentit fa un exercici similar al que es proposa el present treball i analitza els primers mesos de funcionament d'aquests nous instruments de l'acció exterior. I en destaca algun primer fracàs, entenent-ne l'èxit com una mostra de coherència i eficàcia, considera que la conferència de Copenhagen sobre el canvi climàtic va posar de manifest que aquest *work-in-progress* es troba en una fase molt inicial. El gran exemple de tot això és el nou SEAE. I ho és perquè neix com un instrument amb grans possibilitats, però amb molt poca concreció. La seva configuració dependrà de les negociacions posteriors a Lisboa, de l'ambició dels seus responsables i d'aquestes, segons l'autor, en dependrà el futur de tota l'Acció Exterior de la UE en els propers anys (Missorili, 2010). És un instrument que sembla sens dubte clau per assolir la consistència institucional de la UE en matèria exterior, però que la magnitud del projecte i la quantitat d'actors que involucra no permeten predir ni les característiques que tindrà ni els terminis en els que començarà a ser efectiu. De totes formes, des de l'entrada en vigor de la reforma, la HR ja va posar en marxa un procés que, sembla ser, assolirà certa forma a partir del 2013. Un retard considerable i que exemplifica perfectament la controvèrsia de la política exterior comú, tenint en compte que les primeres discussions al voltant d'aquest gran servei daten del 2003.

Fins al moment, després d'uns informes elaborats pel PE, i a ran d'una primera decisió unilateral que va prendre la Comissió, la HR va proposar al març de 2010 un diàleg a quatre entre HR, Comissió, Presidència espanyola i PE que va arribar finalment a un acord i a una decisió del Consell per unanimitat a finals de juliol. Queden grans temes per concretar com el pressupost i l'organització de l'equip, que es decidiran de forma ordinària durant els propers mesos.

Aquest acord i la decisió posterior contemplem un cos d'estructura autònoma (no vinculat a la Comissió ni al Consell) amb funcionament i pressupost propi. La HR en serà la primera autoritat i estarà assistida per un secretari general, dos vicepresidents i un director general de pressupost i administració, càrrec aquest últim exigit pel Parlament. La divisió del servei, en diferents direccions generals, es basarà en criteris geogràfics i temàtics.

Malauradament, si ens atenem als terminis que s'estan contemplant, l'anàlisi del present treball no podrà ser gaire exhaustiu sobre el paper del SEAE. Les revoltes al món àrab desafien de ple l'acció

exterior de la UE i són un bon camp de proves per analitzar-ne les reformes recents, però el SEAE no ha tingut temps de desenvolupar-se prou per incidir en aquesta important crisi. Seguint a Missorili, “la implantació del SEAE és tan important que monopolitzarà per complet totes les institucions post-Lisboa i serà la gran prova per avaluar l’èxit o el fracàs de la nova acció exterior europea” (Missorili, 2010). El present treball, que pretén fer aquesta avaluació sobre la base de la primera gran crisi que la UE ha d’afrontar després de Lisboa, difícilment podrà comptar, per tant, amb l’anàlisi de tan important novetat. Però aquest mateix aspecte em permet avançar una primera conclusió, potser precipitada i que, en tot cas, haurà de ser desenvolupada més endavant. Si la resposta de la UE als esdeveniments de les revoltes àrabs no pot disposar encara d’un servei de tal magnitud, dissenyat el 2003 i posat en funcionament el 2010, ja sigui pel propi retard o per la complexitat organitzativa que, en qualsevol cas Lisboa no ha estat capaç de reduir, es pot considerar que hi ha un fracàs important en termes de visibilitat i eficàcia. Si acceptem que el SEAE millora l’efectivitat i la consistència de l’acció exterior, i que Lisboa no ha estat capaç de remeiar el retard en la seva aplicació, la seva mera absència en la crisi que ens ocupa és una absència alhora de coherència, eficàcia i visibilitat i és, per tant, un primer fracàs si és que Lisboa buscava la millora d’aquests tres aspectes. Veurem si és un fracàs momentani, tenint en compte el tret *in-progress* dels nous instruments o una mancança estructural que Lisboa no haurà sabut corregir.

Missorili coincideix amb altres autors en que l’oportunitat i els instruments han estat posats sobre la taula i el seu èxit, mesurable en el temps, dependrà de la voluntat dels EEMM. Concretament a la voluntat d’un d’aquests EEMM, el Regne Unit (Missorili, 2010).

El marc institucional segueix sent molt complex, els números de telèfon seguiran sent masses, però tal i com està establerta la reforma, el SEAE i la HR han d’esdevenir la columna vertebral de l’acció exterior conjunta i, alhora, contribuir a millorar el propi sistema internacional adaptant-se als reptes del S.XXI.

En les crisis, en les OOII, en els fòrums, calen menys europeus i més UE (Missorili 2010), només així millorarà l’eficàcia i la coherència i el desenvolupament del SEAE anirà en aquesta línia. Però ni està operatiu ni està clar l’abast de la seva organització i radi d’acció.

També sota l’autoritat de la HR, les delegacions de la Comissió a països tercers passen a anomenar-se delegacions de la Unió. Ara bé, els tractats no estableixen la vinculació d’aquestes al SEAE. No queda clar tampoc ni la configuració dels seus membres ni les relacions que s’establiran amb les ambaixades dels EEMM. Com acabem de veure en el cas del SEAE, doncs, una novetat amb moltes possibilitats, però amb poca concreció. Subjecte a negociacions i voluntats posteriors. I en aquest cas, que serveixi d’exemple pels problemes de cohesió que es poden donar, no només per les

reticències o la falta de voluntat dels Estats Membres, sinó per les probables reticències dels membres de la Comissió a perdre terreny on fins ara tenien l'exclusiva que els hi atorgaven les competències del primer pilar, entre les quals, aquestes delegacions a l'exterior. Com en el cas del SEAE, és improbable que el treball arribi a temps d'analitzar com s'han produït aquests canvis a la pràctica i si han influït en la millora d'una acció exterior consistent. Ara bé, es pot avançar que un dels moviments importants de la UE en relació a aquesta crisi serà, com veurem, l'obertura d'una delegació a Bengasi, bastió dels rebels libis. Potser no veurem la incidència pràctica d'aquesta nova delegació, però a nivell simbòlic és un pas important, el conjunt de la UE posicionant-se clarament en un tema controvertit com el del reconeixement d'un nou interlocutor.

### 1.5- Parlament i Comissió, un rol incert

A nivell formal, institucional, la principal novetat que el Tractat de Lisboa aporta en relació al Parlament Europeu i a la seva incidència en l'Acció Exterior, és la pròpia acumulació de càrrecs de la HR. En tant que vicepresidenta de la Comissió, el PE té l'oportunitat d'incidir directament en la política exterior ja que la HR, no només ha de ser aprovada en el càrrec per la Cambra sinó que ha de passar comptes periòdicament de quina és la seva activitat i debatre amb els eurodiputats les línies a seguir. A banda d'això el principal aspecte que permet al PE incidir en la política exterior és el del control pressupostari. Això no és una novetat de les reformes dels tractats, el PE ja es valia d'aquesta basa per intentar no quedar exclòs dels assumptes exteriors. Es podria dir que, tenint en compte la institucionalització del procés de codecisió, i que s'amplien els àmbits en els quals aquest procés ordinari regirà els actes legislatius, es pot considerar que guanya un cert pes. Cal no oblidar, però, que la PESC manté la seva especificitat i que exclou al PE del procés de decisió.

Hi ha algunes opinions que consideren insuficients les novetats de Lisboa sobre el paper del PE en l'acció exterior. L'argument del dèficit democràtic de la UE (que és especialment invocat en relacions exteriors i defensa) es val d'aquesta limitació d'acció del PE que Lisboa no ha remeià prou. D'altres, però, consideren que no s'ha de menystenir ni el poder que ja tenia la Cambra (control pressupostari) ni la possibilitat que ara té de control sobre l'activitat de la HR en tant que membre de la Comissió. De fet en (Missorili 2010) i (Whitman Juncas 2009) veiem l'exemple del procés de creació del EEAS i el paper actiu que el PE hi ha desenvolupat. Des dels esborranys inicials fins a qüestions tan rellevants com el pressupost de la nova institució (que, recordem, serà autònoma) fins al nomenament d'un càrrec, expressament creat a petició del PE que s'encarregarà dels afers administratius i pressupostaris. Si acceptem que el Servei diplomàtic de la UE ha d'esdevenir la columna bàsica sobre el qual roti tota l'acció exterior, que el PE hagi buscat, i sembla

que aconseguir, un rol fort en la seva creació ens pot induir a pensar que la presència del PE en matèria d'extersiors serà més gran del que molts opinen.

Cal no oblidar, a més, que el paper del PE en la Política Exterior, i potser de tots els parlaments amb les polítiques exteriors dels seus estats, té una complexitat particular. En opinió d'alguns experts, una alta implicació parlamentària pot minvar l'eficàcia de l'acció exterior, pel secretisme i la rapidesa que sovint es requereix (Barbe i Hérranz 2007). El PE seguirà exprimint les possibilitats que ara té i que es redueixen al control pressupostari i al requeriment de ser informat (no pas consultat). En els darrers anys, l'empenta del PE ha estat gran i la Cambra ha aconseguit involucrar-se notablement en aspectes de política exterior. D'una banda perquè les pròpies polítiques han anat, *de facto*, confonent els pilars que les separaven i, de l'altra, gràcies a successius acords interinstitucionals que han dut al Consell, també interessat evidentment en mantenir bones relacions amb el Parlament, a mostrar-se més disposat, sobretot en el que es refereix a l'intercanvi d'informació.

Veurem en l'anàlisi de l'acció de la UE en relació a les revoltes del món àrab fins a quin punt la presència del PE és suficient. Quina és la relació que s'estableix entre la HR i la Cambra i quina influència tenen els debats parlamentaris en les accions visibles de la UE. D'aquest anàlisi se'n podran extreure conclusions, sobretot relatives a la coherència en l'acció exterior.

Sovint s'obvia el paper de la Comissió quan s'analitzen qüestions d'acció exterior perquè normalment les crisis més visibles afecten a l'àmbit de la PESC que, alhora, és potser l'àmbit més controvertit de la Unió. Seria un error tenint en compte l'enorme potencial de la Comissió en les relacions exteriors. Recordem que té, i Lisboa canviarà poc en aquest sentit, tres Direccions Generals directament relacionades amb l'acció exterior, la de desenvolupament, la d'ampliació i la de relacions exteriors i veïnatge. A banda cal no oblidar la dimensió externa que tenen la resta de Direccions Generals. I en concret i per damunt de les altres la de Comerç, segurament la política més activa en tota l'acció exterior de la Unió els darrers anys. La Comissió mantindrà tot aquest potencial i entramat de relacions que havia establert a través de les delegacions a països tercers. Caldrà veure com assumeix el fet de perdre l'exclusivitat de tots aquests instruments del primer pilar i de com es compenetra amb les formacions del Consell amb qui segurament haurà d'incrementar força les seves relacions. Però precisament en aquest punt resideix potser la gran novetat de Lisboa i del seu èxit en dependrà l'assoliment d'una acció exterior cohesionada i efectiva, de la interacció entre ambdues institucions que durant anys ha estat gairebé nul·la minant-ne sovint l'efectivitat. Els instruments de la Comissió, del primer pilar, quedaven fora de l'abast de la Política exterior i aquesta, al seu torn, exclouia la Comissió de les seves estructures de decisió.

La fusió de pilars, simbolitzada per la HR que dirigirà les dues institucions, es farà efectiva si aquesta interacció realment es dona. Lisboa institucionalitza aquest esquema de relació interinstitucional que hauria de corregir les mancances que s'havien palesat notablement en diverses crisis durant els darrers anys. La cohesió i l'efectivitat seran una realitat si la Comissió pot compartir els seus recursos amb el Consell i, alhora, incidir en els processos de decisió d'aquest.

Sense deixar la Comissió, un dels aspectes en els que el treball prestarà especial atenció és el de la Política de Veïnatge. La tria que he fet dels països àrabs ha seguit uns criteris de representativitat de tot el territori, un dels quals, les diferències que es puguin donar si el país en qüestió forma part o no d'aquest marc de relacions que és la PEV. M'ajudarà, per exemple, a no cometre l'error que mencionava, no centrar-me exclusivament en la PESC i veure quin és el paper de la Comissió quan s'ha d'actuar o decidir quelcom sobre un país amb el qual la UE hi manté relacions privilegiades. A més, el treball tindrà l'ocasió d'analitzar precisament el relançament de la Política de Veïnatge que la HR anuncia a finals del mes de maig i que coincideix de ple amb les revoltes de l'altra banda del mediterrani i amb una reunió del G8 a França per abordar els esdeveniments de les revoltes àrabs i que pot ser l'ocasió de la UE per mostrar-se com actor global i potent a l'escena internacional.

El quadre de la pàgina següent recull l'esquema en base al qual es faran les valoracions finals. És a dir, després d'aquest repàs de les novetats que la reforma de Lisboa ha aportat a l'Acció Exterior, del funcionament d'aquestes i de la relació entre els diversos actors i institucions se'n podran concloure les mancances o els encerts en termes de visibilitat, eficàcia i coherència tal com mostra la relació del quadre.

Acció exterior de la UE				
Visibilitat	Anàlisi simple quantitatiu	Visible si	Absència Europa (en favor UE)	
		Més visible	Quantitat aparicions, menció i acords amb tercers, legitimitat per damunt líders estatals, alternança líders	
		Menys Visible	Ignorància per part de tercers, poca quantitat aparicions, predomini líders estatals, duplicitats missatges	
Eficàcia	Anàlisi simple quantitatiu	Eficaç si	Absència ineficàcies clares	
		Més eficaç	Ràpida resposta, mecanisme decisió ràpid, SEAE desenvolupat i actiu, actes executats, capacitat acció terreny	
		Menys eficaç	SEAE passiu, secundari, complexitat presa decisions, mera declaració sense traducció practica, dependència EEMM	
Coherència	Anàlisi simple quantitatiu	Coherent si	Absència incoherències clares	
		Més coherent	Convergència, alineació postures, influència bidireccional, autonomia	
		Menys coherent	Divergències, solapaments, duplicitats, influència unidireccional, absència autonomia	

Font: Elaboració pròpia 2011

## **2 – La primavera egípcia**

### **2.1- El Berlín 89 dels àrabs i un país massa poderós per la incertesa que s'obre.**

El país més poblat del món àrab ha vist com una protesta popular ha acabat amb un règim autòcrata que havia durat més de 30 anys. Ha acabat amb el líder destacat d'aquest règim, Hosni Mubarak, que havia heretat el poder després que el seu successor fos assassinat el 1981. Aquell assassinat, motivat per l'acord de pau que Egipte i Israel havien signat a Camp David el 1978, no només va designar el nou líder del país sinó que seria decisiu pel futur dels seus ciutadans. Principalment perquè una de les prioritats del govern de Mubarak va ser sempre, a partir de llavors, la lluita contra el terrorisme. Això suposava, d'una banda, l'establiment de l'estat d'emergència, vigent fins a les revoltes, amb les conseqüents pèrdues de garanties pels drets fonamentals dels ciutadans i, de l'altra, una política exterior caracteritzada per la complicitat dels EUA i d'altres potències occidentals. Aquest factor fa que Egipte, i els seus 80 milions d'habitants, sigui considerat una de les claus per l'estabilitat de la zona. Cal no oblidar que, de resultes d'aquesta obsessió per la lluita antiterrorista, Egipte ha desenvolupat uns serveis secrets molt poderosos així com un gran exèrcit, molt present en tots els estrats de poder del país i molt influent, com s'ha pogut observar aquests últims mesos. No és d'estranyar, doncs, que la situació d'inestabilitat del carrer preocupi molt als dirigents occidentals.

Segurament, de tots els moviments de revoltes que s'estan succeint pel món àrab, els fets de la plaça de Tahir són els que més es recordaran. S'han definit els 18 dies que transcorren en aquesta plaça del Caire, entre el 25 de gener i l'11 de febrer, com el Berlín 89 dels àrabs. Contagiats per l'onada llibertaria que va desencadenar la mort del jove tunisià Bouzazi i d'altres que el van emular com a protesta per les precàries condicions en què es troba gran part de la població àrab, els egipcis van sortir al carrer el 25 de gener i el règim va reprimir la protesta com era d'esperar. Morts, bloqueig d'Internet i de les senyals de televisió. Lluny de dispersar els ànims de les revoltes, aquestes es van intensificar cada cop més. Pel govern de Mubarak la situació esdevenia incontrolable i veia, a més, com a finals de gener dos dels eixos del seu lideratge, l'exèrcit i l'aliança amb els EUA, trontollaven. El primer va declarar que no reprimiria les protestes i el segon va començar a demanar insistentment un canvi de règim. No sense moments de tensió i enfrontaments, finalment Mubarak va dimitir i l'exèrcit es va fer càrrec del poder tot prometent una transició que, en principi, s'està duent a terme i s'ha de ratificar en els propers mesos.

La relació prèvia al conflicte de la UE amb Egipte és, sens dubte, la més intensa dels casos que s'estudien aquí. No només perquè va començar fa més de quatre dècades, sinó perquè és la que més



ha desenvolupat els instruments de cooperació en el marc de la política de veïnatge. Aquesta relació va quedar segellada per l'acord d'Associació signat el 2001 (i vigent des de 2004) i que substituïa el de Cooperació que regia les relacions des de 1977.

L'acord estableix una sèrie de regulacions sobre el comerç entre les dues parts tot remarcant la importància dels drets humans, els principis democràtics i, en general, el respecte a la legalitat internacional. Emfatitza també aspectes prioritaris com el desenvolupament econòmic, la promoció de la cooperació regional, el diàleg amb les organitzacions internacionals o la cooperació en àmbits científics i culturals. Aquests trets són una constant en els acords de la UE que vol potenciar una sèrie de valors quan es tracta de negociar amb països en el marc del veïnatge, mecanisme hereu del que ja s'emprava de cara a les ampliacions a l'est. Les relacions institucionals i el diàleg ministerial i parlamentari també està establert en l'acord i sembla que és força intens.

Aquesta intensitat de les relacions entre la UE i Egipte permet un enfocament profund en un dels aspectes que valorarem sobre l'acció exterior de la UE, el de la seva visibilitat. Soha Bayoumi fa un recull sistemàtic de diferents estudis d'opinió entre la societat egípcia que són molt útils per analitzar-ne la visibilitat europea. Egipte ha estat un dels grans impulsors per atraure la UE cap al sud i, en una època on els majors esforços de la UE es van dirigir cap a l'est i les ampliacions, hi ha una primera sensació general que la UE s'ha acabat interessant pel sud només pel mer interès de mantenir un cercle de seguretat prou estable en una de les regions més volàtils del planeta. De fet, la visió egípcia d'Europa és força ambivalent. Si bé és cert que l'atrau en gran mesura i que aspira a emular el projecte europeu en forma d'organització panaràbica, no ho és menys que la percepció majoritària és la d'una UE d'actitud unidireccional (Bayoumi 2007). Que planteja les relacions basades en la dicotomia paternalista nord-sud, fins i tot es critica una certa actitud *take it or leave it* de les autoritats europees. Les dificultats estructurals de la PESC, la seva complexitat i la conseqüent ineficàcia són molt percebudes entre els egipcis. Això genera desconfiança ja que es percep una UE més simbòlica que efectiva i les grans crisis de les últimes dècades (Balcans i Iraq) així ho corroboren. Un altre aspecte clau que dinamita la visibilitat de la UE és el conflicte entre Israel i Palestina. Des d'Egipte es percep una postura europea molt més constructiva de cara a aquest conflicte, per proximitat i valors, que la que es percep dels EUA. Ara bé, la influència americana és tal que enfosqueix directament tots els intents de la UE d'aparèixer com a actor important. També es percep amb una certa decepció que en el panorama internacional post guerra freda la UE hagi acabat per fondre's amb el pol americà en lloc d'establir-se com a actor autònom i facilitar així un escenari més multipolar. Finalment, entre la societat civil es veuen amb gran decepció les prioritats que estableixen els marcs de col·laboració entre Egipte i la UE. Les mesures concretes desapareixen en matèria de democràcia i DDHH. L'estabilitat econòmica, la lluita antiterrorista i el control de la immigració en són les prioritats. Això fa que la UE toleri règims

autocràtics com el de Mubarak cosa que, en contrast amb els valors que teòricament professa, provoca una percepció molt negativa. En la dicotomia entre el pragmatisme i el normativisme (tal com la planteja Durac en un article sobre la relació entre la UE i el Iemen) el govern egipci veu amb bons ulls el primer, més resultatista. La societat civil, en canvi, espera més del segon.

## 2.2- La plaça Tahir i la dimissió de Mubarak. Del 25 de gener al 13 de febrer.

Els episodis més vistosos de la primavera àrab van tenir lloc durant aquestes gairebé tres setmanes a Egipte, més concretament a la plaça Tahir del Caire. Emulant les protestes tunisianes, els egipcis van sortir al carrer el dimarts 25 de gener. Una manifestació multitudinària i força espontània va clamar pels carrers del Caire per la dimissió del president Mubarak. La reacció d'aquest i del seu govern va ser implacable: mil detinguts, tres morts en els enfrontaments amb la policia i el tall de la senyal d'internet, sabedors que gran part de l'èxit d'una protesta tan concorreguda es devia precisament al factor de les xarxes socials. L'efecte de la forta repressió va ser, però, contraproductiu. El divendres 28, l'anomenat divendres de l'ira, els manifestants van tornar a ser milers, les forces de l'ordre es van veure desbordades i es van comptabilitzar una setantena de morts. El govern va decretar un toc de queda en vistes del descontrol creixent de la situació.

En aquest moment, i tenint en compte la gravetat dels fets, comencen a aparèixer les primeres reaccions internacionals. La primera reacció de condemna va ser la de la HR. En un breu comunicat lamentava, el dia 27, les morts i demanava a Egipte l'alliberament dels detinguts i el respecte pels drets fonamentals dels seus ciutadans<sup>1</sup>. L'endemà divendres, després dels greus esdeveniments que hem explicat, la HR emetia un altre comunicat<sup>2</sup> i, en aquest cas, també ho van fer altres destacats líders occidentals, la llavors ministra d'afers exteriors francesa Michèle Alliot-Marie i el president dels EUA, Barack Obama<sup>3 4</sup>. La primera, en un to encara prudent, exhortava a la calma entre les dues parts, parlava de reivindicacions legítimes i expressava el suport francès tant a Egipte com als egipcis. Obama, per la seva banda, fou més contundent en les seves exigències. Exigències al govern egipci de cessar la repressió contra manifestants pacífics i de respectar els drets fonamentals d'aquests. Va tenir també paraules pels propis manifestants als que demanava que la via pacífica havia de seguir imperant, que era l'única que els duria a assolir les seves reivindicacions. En una declaració força solemne deia que els EUA estarien al costat dels que lluiten per un futur millor i demanava al govern egipci que, com a govern del poble, treballés en aquesta direcció. De fet deia haver-ho transmès personalment al president Mubarak. La HR seguia apel·lant a la pau i a la calma

---

<sup>1</sup> EEAS. Statement by the EU HR on the events in Egypt (27-1)

<sup>2</sup> EEAS. Statement by the EU HR on Egypt. (28-1)

<sup>3</sup> MAEE. Déclaration de Michèle Alliot-Marie. (28-1)

<sup>4</sup> The White House. Remarks by the President on the Situation in Egypt. (28-1)

d'ambdós bàndols, però reclamava enèrgicament a les autoritats el cessament de la repressió i de les detencions massives.

La preocupació es va anar estenent i la postura europea va quedar clara en una declaració conjunta del president francès Sarkozy, la canceller alemanya Merkel i el primer ministre britànic Cameron<sup>5</sup>. Amb una certa prudència reconeixien en un primer moment el paper moderador de Mubarak en els conflictes de la zona. El comunicat conjunt demanava tot seguit a Mubarak el cessament immediat de la violència, el respecte pels drets bàsics dels egipcis i que les reivindicacions legítimes d'aquells fossin tingudes en consideració. Demanaven, més concretament, al president egipci que iniciés els canvis necessaris per portar el país a una situació futura més justa a través, bàsicament, de major representativitat i eleccions lliures. El mateix dia, Van Rompuy, president del Consell Europeu, va emetre un comunicat en la mateixa línia: respecte pels drets dels egipcis, laments pels episodis de violència i peticions al diàleg<sup>6</sup>. En concret demanava al president egipci que fes efectives les promeses d'obertura que aquest havia fet el dia abans. Mubarak, en un intent de rebaixar la tensió, havia proclamat el dia 29 una reestructuració del seu govern. Sobre aquests canvis anunciats per Mubarak, també el ministre italià d'afers exteriors Frattini va fer un anunci en els mateixos termes que els seus homòlegs europeus<sup>7</sup>.

La tensió va augmentar les hores següents, la plaça Tahir estava cada cop més poblada i la situació semblava més i més insostenible. El govern, malgrat les promeses d'obertura, seguia oferint mostres de tot el contrari, dificultant l'acció dels mitjans de comunicació i prohibint l'emissió d'Al-Jazeera. L'entrada en escena de l'exèrcit, el dia 31, anunciant que no tenien intenció de reprimir als manifestants a Tahir va marcar decisivament l'esdevenir dels dies posteriors. Un anàlisi en profunditat del sistema polític egipci requeriria moltes pàgines i no és aquest el context per a fer-lo, però és sabut que un dels pilars bàsics del règim egipci era, i és, el seu exèrcit. Sobre la base d'aquest potencial militar Mubarak va exercir el poder durant tres dècades i el nivell d'entramats i d'alts càrrecs de l'exèrcit involucrats en l'administració pública era molt alt. Les interpretacions són diverses. Es pot pensar que és l'exèrcit qui determina en últim terme el funcionament del país i que en aquests moments va considerar que el lideratge de Mubarak havia arribat al seu final o, anant més enllà, que és l'exèrcit qui de facto controlava el país i totes les seves estructures i ho seguirà fent després de la marxa de Mubarak i que aquesta, tot i calmar els ànims dels protestants, no garanteix el canvi de règim. El que és evident és que un anunci per part de l'exèrcit en aquests termes deixava Mubarak amb molt poques opcions de seguir al capdavant del país en aquella

---

<sup>5</sup> MAEE. Déclaration conjointe du Président de la République française, Nicolas Sarkozy, de la Chancellerie fédérale d'Allemagne, Angela Merkel, et du Premier ministre du Royaume uni, David Cameron (29-1)

<sup>6</sup> European Council. Statement by Herman VAN ROMPUY on Egypt. (29-1)

<sup>7</sup> MAE. Egitto. Frattini: La priorità è fermare le violenze. ( 30-1)

situació de tensió creixent tant interna com externa. A nivell intern el centre d'atenció seguia posat a la plaça Tahir on es calcula que el dia 1 de febrer s'hi van aplegar aproximadament un milió de persones. Amb les enormes complexitats organitzatives que això suposa, la tenacitat dels manifestants aviat va ser lloada arreu i la figura de Mubarak cada cop més posada en dubte.

A nivell extern cal destacar, a banda de sovintejades aparicions d'alguns ministres d'exterior europeus, com la de Hague al Parlament del Regne Unit o la de Frattini a Itàlia, un nou comunicat d'Obama i una reunió del Consell de la UE dels ministres d'exterior. El comunicat d'Obama suposava un cop al lideratge de Mubarak tan fort com l'anunci del seu exèrcit del dia abans<sup>8</sup>. I és que si l'exèrcit era un dels pilars del règim, l'altre era l'aliança amb els EUA. I Obama, en el seu discurs, reiterava la condemna de la violència i la necessitat de garantir els drets dels egipcis però anava més enllà i reclamava solemnement que el moment històric que el país estava vivint exigia canvis profunds, una transició pacífica i suggeria que correspon al poble egipci l'elecció del seu líder. Les conclusions del Consell de la UE tot i que anaven en aquesta mateixa línia no van tenir tant ressò, ni entre els propis mitjans occidentals ni entre la població egípcia<sup>9</sup>. En elles, no obstant, llegim la mateixa determinació en la necessitat d'un procés de transició i de reformes democràtiques profundes, tot recordant l'aliança de la UE i Egipte i la importància del país àrab per l'estabilitat de la zona. La UE, a més, oferia tots els instruments que té a l'abast per assistir al poble egipci en aquesta complexa situació. La HR, a la sortida del Consell feia èmfasi en alguna d'aquestes conclusions i explicava com s'estava duent a terme un minuciós monitoratge de la situació, en estreta relació amb els estats membres, altres països tercers i, sobretot, la delegació de la UE sobre el terreny<sup>10</sup>. El ministre d'afers europeus resumia al Parlament Britànic algunes de les discussions del Consell amb més concreció<sup>11</sup>. Explicava com s'havia discutit explícitament el marc de la política de veïnatge com a eina a partir de la qual la UE s'havia d'implicar a la zona. Calia, per tant, i així s'hi va comprometre la HR, reconsiderar la política de veïnatge en el seu conjunt. També explicava com el Comissari Füle havia informat als ministres de l'assistència, bàsicament econòmica, que la Comissió estava prestant a Egipte aquells dies. S'havia compromès també a assistir en un futur període electoral.

Els primers dies de febrer, doncs, van ser molt tensos, imatges carregades de simbolisme i intensitat en les declaracions dels líders i dels ministres dels països occidentals. Imatges, per exemple, com la irrupció de partidaris de Mubarak cavalcant armats en una plaça Tahir plena de manifestants. Hi va haver mitja dotzena de morts i es van denunciar agressions sistemàtiques a periodistes internacionals. Entre una cosa i l'altra, la implicació cada cop major dels governs occidentals,

---

<sup>8</sup> The White House. Remarks by the President on the Situation in Egypt. (1-2)

<sup>9</sup> Council of EU. Council conclusions on Egypt. (31-1)

<sup>10</sup> EEAS. Remarks by the EU HR on the situation in Egypt ahead of the Foreign Affairs Council(31-1)

<sup>11</sup> Foreign Office. Minister for Europe David Lidington on the discussions at the FAC/GAC in Brussels. (3-2)

sobretot dels europeus, es feia evident.

L'interlocutor del govern egipci va ser el vicepresident Omar Suleiman. La HR va parlar amb ell el dia 3 i li va reiterar les peticions europees relatives a la necessitat d'una transició i de respecte per la democràcia i pels drets fonamentals<sup>12</sup>. Suleiman, segons la HR, va afirmar haver iniciat moviments en aquest sentit, que es concretarien en unes eleccions al setembre. Un altre comunicat de l'equip d'Ashton insistia en el missatge fort que s'havia traslladat a les autoritats egípcies<sup>13</sup>. El mateix dia, Suleiman va mantenir una conversa telefònica amb Hilary Clinton en que aquesta li va traslladar les preocupacions del govern dels EUA i va insistir en el compromís que la Casa Blanca havia adquirit amb les aspiracions del poble egipci<sup>14</sup>. També el ministre italià Franco Frattini va parlar directament amb Suleiman per informar-se de la situació i va mantenir converses amb la Secretaria d'Estat dels EUA per contrastar postures. Frattini va mostrar particular preocupació per la qüestió de les agressions a periodistes italians<sup>15</sup>.

La crisi egípcia va estar també molt present en les agendes de Comissió i Parlament. La Comissió declarava la seva postura, reclamant una transició democràtica a Egipte i que aquesta fos en base als principis fundacionals de la UE<sup>16</sup>. Oferia, a més, l'assistència necessària a tal fi a través dels instruments de la Política de Veïnatge. Precisament en el debat que la HR va mantenir al Parlament el dia 2 de febrer, alguns grups li van retreure la ineffectivitat que el marc del veïnatge estava mostrant en situacions de crisi i, per tant, apel·laven a una profunda transformació com, d'altra banda, ja havien declarat els ministres en el Consell<sup>17</sup>. Les crítiques per l'absència d'una sola veu europea també van ser repetides àmpliament durant el debat. Crítiques que, si atenem al que va succeir l'endemà, semblen més que justificades. I és que tot aquest entramat de debats, consells de ministres, converses telefòniques i declaracions creuades va acabar amb una declaració conjunta d'Espanya, França, Alemanya i el Regne Unit<sup>18</sup>. La declaració repetia, gairebé amb exactitud, les peticions que tant la Comissió com la HR havien fet i que s'alineaven també amb la postura nord-americana. Això no obstant, sembla que aquests països membres van considerar oportuna aquesta declaració paral·lela.

Finalment, el dia 4 de febrer el Consell Europeu es reunia i en les conclusions de la presidència recollint totes les peticions de les successives declaracions dels dies anteriors va establir algunes mesures concretes, entre les quals, que la HR expressés les conclusions europees en el seu viatge a Egipte, que la Política de Veïnatge s'adaptés a les necessitats que l'associació europea amb Egipte

---

<sup>12</sup> EEAS. Statement by the EU HR on the situation in Egypt. (3-2)

<sup>13</sup> EEAS. Statement by the EU HR on the situation in Egypt. (3-2)

<sup>14</sup> U.S Department of State. Secretary Clinton's Call to Egyptian Vice President Omar Soliman. Media Note (2-2)

<sup>15</sup> MAE. Colloquio telefonico del Ministro Frattini con il Sottosegretario USA Burns sulla situazione in Egitto (2-2)

<sup>16</sup> Comissió Europea. European Commission MEMO/11/63 (2-2)

<sup>17</sup> European Parliament. HR Remarks on Egypt and Tunisia. (2-2)

<sup>18</sup> MAEE (FR). Déclaration conjointe. (3-2)

semblava exigir donat el nou context i que la Comissió adaptés també els instruments de què disposa a aquestes noves i sobtades necessitats<sup>19</sup>. La segona aparició del president Van Rompuy va ser precisament en la roda de premsa posterior al Consell, on va explicar les conclusions a que els 27 caps d'estat i de govern havien arribat<sup>20</sup>. Les conclusions del Consell Europeu van acabar amb l'activitat intensa d'aquests primers quatre dies de febrer.

Després d'una setmana de calma aparent, pel que fa a reaccions europees, a Tahir les protestes no van disminuir, al contrari, van créixer en intensitat i el desafiament al règim de Mubarak era gairebé insostenible. El dia 10 mentre es preparava l'homenatge als més de 300 morts per la repressió i l'endemà, divendres de l'ira, entre rumors d'una possible dimissió de Mubarak, aquest es va negar a renunciar al càrrec, però sí va anunciar que cedia part dels poders al seu segon, Suleiman. Va tornar el desafiament als manifestants amb un contundent: "no me n'aniré, seré enterrat aquí". Un dia més tard, però, la pressió no li va permetre complir l'anunci. El vicepresident Suleiman anunciava la dimissió del president i el traspàs de poders a l'exèrcit perquè aquest tutelés un procés de transició. L'esclat d'alegria de la plaça, després d'hores d'expectació i de rumors creixents, va ser transmès a tot el món i comparat amb alguns dels episodis més recordats de la història contemporània, com la caiguda del mur de Berlín. L'exèrcit va ser expeditiu en la presa de responsabilitat. L'endemà ja cessava el govern al complet, dissolia el Parlament i anunciava l'aixecament de l'estat d'excepció. Els manifestants, a canvi, van començar a desallotjar la plaça. El trànsit era restituit i començava a percebre's certa normalitat.

Aquests tres dies de forta tensió i de grans conseqüències van ser evidentment seguits de prop des d'Europa i des de les institucions de la UE. La HR en un comunicat el dia 10 insistia en els missatges de suport a la població egípcia però amb un to més vehement<sup>21</sup>. Es fa referir al discurs de Hosni Mubarak que va considerar insuficient. Va preveure que els esdeveniments de les hores i dies posteriors serien clau pel futur del país i va parlar de transició irreversible i de moment pel canvi. Si en primeres declaracions, doncs, demanava canvis amb una certa prudència a les autoritats egípcies, ara ja semblava que hi havia un posicionament clar a favor dels manifestants i, per tant, tot i que sense dir-ho, favorable a la dimissió de Mubarak. En un altre comunicat insistia en aquest sentit ja que anunciava el ple compromís de la UE amb Egipte, "*no matter what happens*" preveient que el canvi era imminent. Finalment, quan Mubarak cedeix definitivament el poder, la postura europea va venir d'una declaració conjunta de la HR amb els dos presidents, Van Rompuy i Barroso<sup>22</sup>. Obertament es felicitaven per la decisió de Mubarak i elogiaven l'actitud del poble egipci. Recordaven les condicions en que s'hauria de dur a terme un procés de transició i incidien en la

---

<sup>19</sup> European Council. Conseil européen. Conclusions de la présidence. (4-2)

<sup>20</sup> European Council. Remarks by Herman Van Rompuy. (4-2)

<sup>21</sup> EEAS. Statement by the EU HR on the situation in Egypt. (10-2)

<sup>22</sup> EEAS. Joint statement by Van Rompuy, Jose Manuel Barroso and EU HR Catherine Ashton (16-2)

qüestió de l'estabilitat regional, que hauria de ser prioritat compartida. El president del PE Jerzy Buzek, per la seva banda, en el primer comunicat després de la dimissió de Mubarak es felicitava en els mateixos termes que ho havien fet els seus homòlegs del Consell Europeu i de la Comissió, però incidia en la necessitat europea d'un Egipte no només estable sinó democràtic<sup>22</sup>. El PE va mostrar molta predisposició al debat sobre la situació post-Mubarak. De fet, el 16 de febrer ja hi va haver una extensa discussió sobre el que un diputat va definir com a "tsunami democràtic"<sup>24</sup>. En la sessió plenària hi va intervenir el Comissari per l'ampliació i el veïnatge Stefan Füle. Va ser l'encarregat d'informar a la Cambra sobre Egipte, substituint a la HR que precisament es trobava de viatge al país àrab. El discurs apel·lava al compromís i defensava que la resposta de la UE a la crisi egípcia havia estat consistent i efectiva. Segons Füle la UE havia reaccionat des del primer moment posicionant-se sempre al costat del poble egipci i de les seves reivindicacions i la HR va treballar estretament amb la Comissió i el Consell per garantir aquesta resposta efectiva i havia iniciat el diàleg necessari per treure el màxim profit dels nous instruments que Lisboa ofereix en matèria exterior<sup>25</sup>.

Independentment de si la UE va actuar amb més o menys consistència, el que queda clar és que els EEMM no van deixar de fer-ho per la seva banda. Sarkozy ho feia el mateix dia 11, en un breu comunicat que celebrava la decisió coratjosa i necessària de Mubarak i apel·lava a l'absència de violència en el camí de la llibertat<sup>26</sup>. En la mateixa línia es posicionava Frattini però en clau més europea, insistint en el rol que ha de tenir Europa per l'estabilització de la zona<sup>27</sup>. El ministre d'extersiors alemany, Westerwelle, amb una postura ferma al costat dels que volen la democràcia, comprometia tota l'assistència que l'estat alemany tingués a les seves mans però rebutjava les crítiques que exigien una implicació més vehement del país germànic en el conflicte<sup>28</sup>. Segons Westerwelle, Alemanya ja havia fet arribar les seves protestes a la UE que, amb els seus instruments, era ara l'òrgan adequat per donar resposta als reptes que generava la nova situació, com la garantia de la democràcia, el respecte pels drets humans o la modernització de l'administració.

La transcendència dels fets també va generar reaccions des de fora d'Europa. Obama, com era d'esperar, va fer un discurs el mateix dia 11<sup>29</sup>. Amb molta solemnitat parlava de moment històric, de gran lliçó per a la resta del món i oferia també tota l'assistència que fos necessària, tot i que sense més concreció. Un discurs merament simbòlic, més per ressaltar l'extraordinarietat del moment, que

---

<sup>22</sup> European Parliament. President Buzek on the resignation of Mubarak. (14-2)

<sup>24</sup> European Parliament. Parliament discussion on the Arab world's "democratic tsunami". (16-2)

<sup>25</sup> European Commission. Statement by Commissioner Štefan Füle on Egypt. (16-2)

<sup>26</sup> MAEE (FR). Communiqué du Président de la République. (11-2)

<sup>27</sup> MAE (IT). Dichiarazioni del Ministro Frattini sull'Egitto. (11-2)

<sup>28</sup> Auswärtigen Amt. Policy Statement by Federal Foreign Minister Westerwelle. (11-2)

<sup>29</sup> The White House. Remarks by the President on Egypt. (11-2)

no pas per precisar propostes o possibles pautes a seguir. Recordava que els esdeveniments no culminaven la transició, sinó que tot just la iniciaven. Amb més concreció es va referir el vicesecretari d'Estat James Steinberg als recents esdeveniments recordant que Egipte era prioritari pels Estats Units en tant que actor clau en l'estabilitat de la regió, sobretot referint-se a les delicades relacions dels països àrabs amb Israel<sup>30</sup>. Per tant, els EUA no amagaven que, més enllà dels drets humans i de les reivindicacions legítimes dels egipcis, Egipte es considera tan important perquè és un país clau per garantir l'estabilitat i la seguretat.

### 2.3- Primeres setmanes post-Mubarak. Del 14 de febrer al 25 de març.

Tots aquests primers dies, des de les primeres manifestacions fins a la dimissió de Mubarak, van ser molt tensos, amb molt ressò mediàtic i, per tant, omnipresents en l'agenda europea, en tots els seus membres i institucions. La calma que va començar a recuperar la plaça Tahir el dia 13 també es va viure en el sí de la UE que, passat el moment, es va dedicar més al mer seguiment. Cal tenir en compte, a més, que coincideix aquesta calma egípcia amb l'esclat de l'altre gran conflicte que han provocat les revoltes àrabs, la guerra a Líbia. Per tant Líbia va substituir Egipte durant moltes setmanes com a principal focus d'atenció a Europa.

És interessant fer el seguiment del mes i mig posterior a la renúncia de Mubarak per veure si tanta declaració d'intencions que acabem de veure va tenir, o no, traducció pràctica.

Catherine Ashton va substituir efectivament el tema egipci pels esdeveniments de Líbia com a focus d'atenció. Això no obstant va seguir pendent de les evolucions a Egipte que, si bé anava recuperant la normalitat, ho feia lentament, amb tensió, amb algun enfrontament esporàdic i sota el control, recordem-ho, d'un exèrcit que fins ara havia jugat un paper força ambigu. La primera mostra d'aquest seguiment és una visita al Caire el 22 de febrer. Després d'una reunió amb el ministre Aboul Gheit, la HR s'expressava amb molta més concreció sobre el paper de la UE en la transició egípcia<sup>31</sup>. Diferenciava dos punts d'acció, el pròpiament democràtic i el desenvolupament econòmic. En ambdós la UE es comprometia a assistir en tot el que Egipte necessités però matisava que el rol europeu havia de ser el de mer assistent, que qui havia de liderar el procés era el propi Egipte. Intentava evitar, doncs, la imatge recurrent d'una UE paternalista amb els països veïns. Es va reunir també amb el secretari general de la Lliga Àrab, Amre Moussa. En aquest cas el missatge es centrava, un cop més, en la importància d'Egipte per l'estabilitat de la regió. S'insistia en que la pau a Egipte és determinant pel procés de pau a tot el Pròxim Orient. Al final del viatge apel·lava a la coordinació internacional per oferir una ajuda òptima a Egipte i també a la coordinació interna

---

<sup>30</sup> U.S Department of State. Deputy Secretary State, House Foreign Affairs Committee. (10-2)

<sup>31</sup> EEAS. Remarks following the first part of her visit to Egypt. (22-2)



per tal que l'acció de la UE fos més efectiva<sup>32</sup>. En aquest sentit va recuperar la qüestió del veïnatge, en la qual un grup d'experts ja havien començat a treballar. L'acció de la UE s'hauria de basar entre aquest marc d'associació bilateral amb Egipte i el suport a una acció multilateral coordinada.

També a nivell de declaracions i activitat unilateral dels EEMM la situació a Líbia va reemplaçar Egipte com a centre d'atenció. En els primers dies post-Mubarak només vam veure algun moviment des de França i Alemanya. A França, la ministra Alliot-Marie explicava que s'havien iniciat les gestions per demanar una congelació de béns de Mubarak i de la seva família en base a les disposicions de la Convenció de l'ONU sobre corrupció<sup>33</sup>. França va viure durant aquells dies un altre gran episodi de tensió informativa, a nivell intern però amb molta rellevància exterior i directament relacionat amb les revoltes del nord d'Àfrica. Es tracta de la dimissió de la ministra per suposats tractes amb l'entorn del deposat president tunisià Ben Ali. Alain Juppé la va substituir en el càrrec. En el cas d'Alemanya el ministre Westerwelle va viatjar a Egipte les mateixes dates en què ho feia la HR. Reunit també amb ministres egipcis i amb el secretari general de la Lliga Àrab va establir una postura similar a la que hem vist abans, però en clau alemanya<sup>34</sup>. Es va comprometre a assistir per dues vies, la del canvi democràtic i l'econòmica, les mateixes que havia proposat Ashton. En l'aspecte econòmic va ser més concret i va anunciar un primer fons de 3.2 milions d'euros. No va ser fins que va tornar del viatge que es va referir al paper europeu en el seu conjunt. Va recordar algunes de les conclusions que havia assolit la reunió del Consell del dia 21.

El PE, en la mateixa línia que ho havia fet abans, va posar la nota crítica a l'acció de la UE. En un text aprovat el 17 de febrer, definia l'estratègia a seguir per la UE en el suport a la transició a Egipte i recordava que calia evitar la tendència d'eclipsar la democràcia, la justícia i els drets humans en pro de l'estabilitat<sup>35</sup>. També criticava amb duresa el paper de la UpM, que no estava sent capaç d'assolir l'objectiu de dur a la pràctica el compromís democràtic de la UE a la zona i va aprovar una delegació d'eurodiputats a Egipte. El comissari Füle el dia 28 de febrer va fer un discurs davant del Comitè d'afers exteriors del PE<sup>36</sup>. En la seva exposició s'hi percep tot el contrari que als textos del propi PE. És a dir, plena coordinació en la resposta europea. Un equip organitzat sota l'autoritat de la HR per monitoritzar les transicions egípcia i tunisiana, la coordinació plena entre Consell, Comissió i EEMM, la UE liderant el diàleg internacional per evitar solapaments, les reformes de la PEV en marxa, són alguns dels aspectes que el Comissari va posar sobre la taula per tal de convèncer el PE i sumar el seu suport a l'acció conjunta. Va fer també autocrítica tot apel·lant a l'important rol europeu sobre la regió que fins llavors no s'havia exercit a l'alçada de les

---

<sup>32</sup> EEAS. Remarks by HR/VP Catherine Ashton at the end of her visit to Egypt. (22-2)

<sup>33</sup> MAEE (FR). Demande de gel des avoirs de la famille Moubarak . (23-2)

<sup>34</sup> Auswärtigen Amt. Foreign Minister Westerwelle to visit Egypt. (23-2)

<sup>35</sup> European Parliament. PE apoya la transición democrática y pide congelar las cuentas de los antiguos líderes. (17-2)

<sup>36</sup> European Parliament. Speech on the recent events in North Africa. (28-2)

circumstàncies. Acceptava així, de forma implícita, algunes de les crítiques freqüents de la Cambra. La mateixa HR va parlar també davant del PE per explicar la seva visita al Caire, que havia incrementat el convenciment d'una acció europea necessària i algunes de les mesures que s'havien pres, reprenent el que havia dit Füle. Una sèrie de propostes sobre la PEV i d'aportacions econòmiques concretes que es van recollir en un comunicat conjunt de la Comissió i de la HR dirigit a al Consell i al Parlament el dia 8 de març<sup>37</sup>.

L'atenció seguia, però, centrada en Líbia. Fins i tot es va convocar un Consell Europeu extraordinari el dia 11, malgrat ja n'hi havia un de previst per dues setmanes més tard, tenint en compte la gravetat de la situació. Amb tot, excepte alguna referència esporàdica al conjunt de la regió, la HR no va reprendre la qüestió egípcia fins al dia 13. Va mantenir reunions amb les autoritats del país àrab i amb el Secretari General de la Lliga Àrab. L'objectiu principal d'aquestes era donar a conèixer als dirigents egipcis aquesta bateria de mesures concretes que la UE havia engegat per posar a disposició del procés transitori. Amb Amer Moussa van aprofundir en la concreció d'alguns aspectes com la mobilitat d'estudiants, que facilités l'accés a Europa de la població juvenil.

Tot seguit va viatjar a Paris, on es reunia el G8, per informar sobre aquestes visites al Caire i liderar, com havia demanat el Comissari Füle, la coordinació internacional<sup>38</sup>. Paral·lelament, durant aquestes setmanes, el més destacable a Egipte, a banda del procés que duien a terme les autoritats, eren els enfrontaments de tipus religiós, entre cristians coptes i musulmans, que posaven en perill l'estabilitat del país i de la transició. El 8 de març es van registrar víctimes mortals de resultes d'aquest tipus d'enfrontaments.

El dia 14 el primer ministre Cameron s'adreçava al Parlament Britànic per referir-se entre altres qüestions a la situació del nord d'Àfrica<sup>39</sup>. I val la pena remarcar que ho va fer en tot moment des del punt de vista europeu, és a dir, amb la vista posada als dos Consells, el del dia 11 i al del dia 25, i prenent sempre com a marc d'acció el conjunt de la UE.

El ministre Westerwelle va fer una intervenció similar al Bundestag el dia 16<sup>40</sup>. Va donar a conèixer algunes de les conclusions del Consell i del compromís paral·lel que Alemanya tenia amb la UE. Va recordar que Alemanya especialment s'havia de mostrar sensible a un procés d'emancipació d'aquell tipus i va anunciar algunes mesures unilaterals, com la provisió d'un fons de 100 milions pel nord d'Àfrica en els dos anys vinents. El discurs va estar també centrat en Líbia ja que, tot i compartir-ne la preocupació, les autoritats alemanyes començaven a dubtar sobre fins on havia d'arribar la resposta europea.

---

<sup>37</sup> European Commission. Joint communication. (8-3)

<sup>38</sup> EEAS. Catherine Ashton travels to Egypt and to G8 Foreign Ministers meeting in Paris.(13-3)

<sup>39</sup> Foreign Office. Prime Minister David Cameron. (14-3)

<sup>40</sup> Auswärtigen Amt. Policy Statement by Federal Foreign Minister Westerwelle. (16-3)

El ministre d'exterior francès va fer també un viatge llampec a Egipte per oferir la plena disponibilitat de França. Sense gaire concreció va assistir a un parell d'actes més simbòlics que no pas de treball i l'únic compromís el va prendre també en el marc de la UE i dels seus membres als qui, segons va dir, França s'encarregaria de mobilitzar per la causa egípcia.

Des d'Itàlia sí que es pot dir que el tema egipci va quedar en un clar segon terme. La vinculació del país transalpí amb Líbia és evident i, per tant, amb l'esclat del conflicte gairebé tota la resposta italiana va centrar-hi l'atenció en exclusiva.

Des de l'altra banda de l'Atlàntic no va decreïxer l'atenció ni el seguiment del que passava a Egipte. Paral·lelament a la intensa activitat que la HR estava duent a terme des d'Europa, l'equip de la Secretària d'Estat Hillary Clinton també va programar viatges i reunions amb alguns dels protagonistes al Caire. Ella ho va fer personalment el 16 de març. Refermava també el compromís dels EUA amb els canvis que estava afrontant el país<sup>41</sup>.

Un dels primers passos concrets que des d'Egipte es van fer cap a aquest procés de democratització va ser l'anunci d'un referèndum. Els militars van anunciar el 14 de març que la consulta es realitzaria dos mesos més tard. L'única reacció europea a aquest fet va venir de la HR, que la va celebrar i va encoratjar al govern provisional a seguir per aquella via.

A Brussel·les es van prendre algunes decisions concretes. El Consell de la UE va decidir congelar els fons de 19 personalitats del règim deposat, entre les quals l'expresident Mubarak<sup>42</sup>. Recordem que França havia fet una petició expressa en aquest sentit setmanes abans. D'aquest Consell, del 21 de març, no en van sortir més conclusions explícites sobre Egipte.

Tot i aquest segon pla mediàtic al que va passar a ran del tema libi, el PE va mantenir encara Egipte a l'ordre del dia de les seves discussions<sup>43</sup>. La comissió d'affers exteriors va seguir treballant en el reforç de la PEV que havien anunciat la HR i el Comissari Fülle. Criticant amb duresa la poca efectivitat que fins llavors havia mostrat la PEV, sobretot en matèria de Drets Humans i democràcia, el PE proposava mesures com la suspensió ràpida dels acords d'associació com a mesura de sanció, més transparència de la Comissió en les negociacions dels Plans d'Acció (recordant que Ben Ali havia estat un personatge actiu en les negociacions amb Tunísia) o l'augment del pressupost destinat a aquest instrument de cara als plans 2014-20.

---

<sup>41</sup> U.S Department of State. Remarks Preceding Meeting With Egyptian Prime Minister Essam Sharaf. (16-3)

<sup>42</sup> Council of EU. Egypt: EU imposes assets freeze. (21-3)

<sup>43</sup> European Parliament. MEPs on EU's Neighbourhood Policy. (16-3)

#### 2.4- Egipte definitivament en un segon pla. Abril i maig.

Durant el mes d'abril van anar progressant les causes contra els integrants dels governs de Mubarak i es van anar succeint episodis de violència religiosa. I es van produir tímids primers passos cap a la complexa transició democràtica que els fet de Tahir havien desencadenat.

Recuperem l'agenda de la HR que es va mostrar molt més present i activa que les altres figures de la Unió. Com havia passat durant el mes de març, la guerra líbia, tot i que a l'abril ja es va començar a estancar, gairebé va monopolitzar l'activitat dels departaments d'exterior tant comunitaris com dels EEMM.

La HR va emetre una declaració l'últim dia de març en el que anunciava i celebrava que una sèrie de països tercers, entre ells alguns vinculats a la UE com a estats candidats, havien acceptat la decisió del Consell de congelar els fons de líders egipcis i havien anunciat que actuarien a nivell nacional en aquesta línia<sup>44</sup>. El 9 de maig va emetre un altre comunicat en el que expressava la preocupació pels episodis d'enfrontaments violents entre musulmans i coptes. La llibertat religiosa, va recordar, és un principi fonamental de qualsevol societat democràtica i amb respecte per l'estat de dret.

No hi va haver durant aquestes setmanes cap declaració de primer nivell dels EEMM en relació a Egipte. A França la principal notícia des del ministeri d'afers exterior era l'acolliment d'un ferit greu durant els dies d'ocupació de la plaça Tahir. En comparació a la intensa activitat de l'ex-ministra Alliot Marie durant els primers dies i del seu successor Juppé els dies posteriors, és un fet evidentment menor. El ministeri alemany sí que va emetre algun comunicat de seguiment. Bàsicament es reiterava el compromís alemany amb les aspiracions del poble egipci i es recordava que gran part de la cooperació alemanya es faria a través dels mecanismes de la UE. Ja al mes de maig, Westerwelle reprenia la qüestió en una reunió amb Moussa de la Lliga Àrab en la que es va tractar el moviment democràtic del territori àrab en general.

W.Hague, per la seva banda, en una compareixença ordinària al Parlament britànic per informar dels esdeveniments de tota la regió va fer només una breu menció a Egipte<sup>45</sup>. Celebrava les últimes mesures preses pels dirigents i anunciava un viatge al Caire en els següents dies. El discurs no només estava monopolitzat per la guerra líbia sinó que va tractar un altre focus d'interès creixent, els episodis repressius a Síria.

---

<sup>44</sup> Consejo de la UE. Declaración de la Alta Representante. (31-3)

<sup>45</sup> Foreign Office. Foreign Secretary updates Parliament on Africa and the Middle East. (4-4)

### **3-La primavera líbia**

#### **3.1- L'ocasió que Occident esperava per acabar amb la controvèrsia de Gaddafi**

La història recent de Líbia té com a protagonista exclusiu el líder del cop d'estat que va derrocar el rei Idris I, Moammar al-Gaddafi l'any 1969. Des de llavors ha liderat un règim particular i envoltat de controvèrsia. És un país molt gran però poc poblat, sis milions i mig d'habitants i la seva economia depèn gairebé exclusivament de l'exportació de petroli. Aquesta riquesa energètica no es tradueix en riquesa per la majoria de la població que ha seguit dedicant-se en gran part a l'activitat agrícola. Amb tot, la tendència de creixement és força clara i, tal com mostra el document elaborat per la UE, el PIB libi és dels més alts del continent africà<sup>1</sup>. Es calcula que hi ha, no obstant, un 30% de desocupació. Per tant, un país de forts contrastos que viu des de fa quatre dècades sota l'autoritarisme de l'estat policial imposat pel Coronel Gaddafi. La controvèrsia del règim no només s'ha fet palesa a l'interior, mitjançant fortes repressions, sinó notablement a l'exterior ja que ha viscut episodis sonats d'enfrontaments, enemistats, sancions de les Nacions Unides, canvis de postura sobtats (respecte Israel) i tractes ombrívols amb el terrorisme (atemptats com el de Lockerbie), tot i acabar convertint-se en aliat d'occident en la lluita contra aquest. De fet va ser el primer país àrab en condemnar els atemptats de l'11 de setembre. Cal apuntar, pot ser rellevant, l'especial relació que té el país amb Itàlia, com sol passar entre els països que havien estat colònia i metròpoli en el passat.

Sens dubte encoratjada per les protestes de les regions veïnes, una part de la població de Líbia decideix iniciar protestes contra el regim de Gaddafi el febrer d'aquest any. Notablement a la ciutat de Bengasi. La resposta del coronel no es va fer esperar, comunicats televisats i emissió en els mitjans de comunicació controlats de grans manifestacions a Trípoli en favor del règim. La protesta va viure una escalada de tensió els primers dies amb els rebels arribant a la capital, situació a la que les forces de Gaddafi van respondre obrint foc contra les masses el 25 de febrer. Passat el moment inicial el conflicte es comença a estancar, els rebels prenent posicions estratègiques i l'exèrcit del règim fent-se valer del seu potencial armamentístic per respondre de forma indiscriminada. L'ONU va emetre les seves primeres sancions sobre el que sospitava estaven sent atacs sistemàtics contra la ciutadania líbia.

---

<sup>1</sup> European Commission DG Trade. Trade Sustainability Impact Assessment (SIA) of the EU-Libya Free Trade Agreement. February 2009

Finalment, després de bastants dies de deliberació, el Consell de Seguretat va autoritzar dur a terme les accions necessàries per protegir els civils. Els països occidentals s'involucraren així en el conflicte. En menys de 48 hores es va preparar el dispositiu d'exclusió aèria, liderat per França, el Regne Unit i els EUA. Durant setmanes, des de llavors, s'ha limitat la capacitat de reacció del règim libi que estava assetjant als rebels els últims dies abans de la resolució. El conflicte segueix obert, amb el risc de convertir-se en una guerra civil de llarga durada i la incògnita sobre el paper dels occidentals. Després de dies de debat es va cedir el comandament de l'operació a l'OTAN. I queda pendent la qüestió sobre què fer amb la figura de Gaddafi, la resolució de l'ONU no inclou el seu derrocament però destacats líders europeus ja han aclarit que la sortida del conflicte no es pot donar sense aquesta circumstància.

No hi ha entre la UE i Líbia un marc establert de relacions. Després de les sancions que la comunitat internacional va imposar al país nord-africà es van iniciar entre les dues parts una sèrie de contactes informals. Aquests es van intensificar a partir del 2008 de cara a establir una cooperació institucional dins el marc de la relançada política de veïnatge. Les negociacions es van succeir durant tres anys, però finalment van ser cancel·lades el passat mes de febrer, com a conseqüència dels últims esdeveniments ocorreguts.

No hi ha, per tant, cap document base, cap acord general que estableixi les relacions de la UE amb aquest ric país. Això no obstant, les relacions econòmiques són intenses. De fet l'economia líbia es sustenta en l'exportació d'hidrocarburs i aquesta, en un 88% va dirigida als EEMM de la UE tal com s'extreu del document citat abans i que, junt amb el *strategie paper*<sup>2</sup> que la Comissió va preparar durant les negociacions sobre un acord d'associació, són els dos únics documents que apareixen si analitzem aquesta relació.

### 3.2- Primeres manifestacions i repressió severa. Gener i febrer

Gaddafi va reaccionar de manera errant els primers dies després de les protestes de Tunísia i la renúncia del seu homòleg Ben Ali. La primera reacció fou de suport al president deposat i el bloqueig d'Internet per evitar que es propaguessin les imatges de la revolució veïna. Quan la tensió va augmentar, però, el líder libi es va posicionar ràpidament a favor del poble tunisià, rectificant les seves pròpies paraules de deu dies abans. Gaddafi controlava més o menys la situació com ho havia estat fent les darreres dècades i a la UE, preocupada pels esdeveniments egipcis durant aquelles setmanes, les primeres protestes a Líbia i la repressió d'aquestes van passar força desapercibudes. De fet, el dia 20 s'estava duent a terme un debat al PE analitzant el curs de les negociacions que UE i Tripoli estaven mantenint des de 2008 per relançar les relacions sota el marc del veïnatge. El PE

---

<sup>2</sup> European Commission. Libya. Strategy Paper & National Indicative Programme 2011 – 2013. (2010)

es mostrava crític i apel·lava a no oferir un xec en blanc a les autoritats líbies i a ser exigents en qüestions com immigració, pena de mort i refugiats, però encara no feia cap referència al tema de les revoltes<sup>3</sup>.

No va ser, doncs, fins ben entrat febrer que la situació a Líbia es va començar a desestabilitzar. A Bengasi es van produir les primeres protestes multitudinàries, Gaddafi advertia contra una conspiració israelita i enfrontaments amb les forces de l'ordre van deixar el sagnant recompte de 22 morts el dia 17. L'escenari va empitjorar, el nombre de morts va augmentar i alguns dirigents del propi govern de Gaddafi van dimitir mostrant la seva disconformitat amb la dura repressió. L'oposició, com a Egipte i a diferència del cas de Iemen, va aconseguir unir-se amb una certa rapidesa i va formar una coalició revolucionària. L'escenari de guerra semblava cada cop més clar, enfrontaments oberts i milers de refugiats.

En aquest punt els líders europeus van començar a mostrar insistentment la seva preocupació. Recordem que, fins a aquest moment, el focus d'atenció havia estat a Egipte i en la dimissió de Mubarak del dia 11.

Donada la gravetat dels fets, les primeres reaccions europees van ser força contundents. El president hongarès, ostentant la presidència semestral, va anunciar l'activació del mecanisme de protecció civil el dia 23 que coordinava esforços entre SEAE, Comissió, EEMM i Estats candidats en l'evacuació de ciutadans europeus del país<sup>4</sup>.

La primera declaració de la HR també va ser ben contundent<sup>5</sup>. Després de parlar amb Ban Ki Moon i d'anunciar-li el suport de la UE a les accions de l'ONU contra el règim libi, també va anunciar mesures imminents, com congelació de fons o restriccions diplomàtiques. Els ministres de defensa ho estaven debatent el dia 25. També mostrava la postura europea de cooperar estretament amb els EUA sobre aquesta qüestió.

La diligència en les reaccions de la UE, els EEMM, l'ONU i els EUA semblava justificada. Els mercenaris de Gaddafi sembraven el terror. Membres del seu propi exèrcit eren executats si es negaven a disparar als manifestants i creixia el rumor d'assassinats massius (1500 enterrats vius en fosses comuns).

El dia 27 en un nou comunicat la HR celebrava les primeres sancions aprovades per l'ONU<sup>6</sup>, anunciava mesures imminents de la UE i celebrava la intensa cooperació amb la comunitat internacional, sobretot amb els EUA, després d'haver conversat i coincidit postures amb Hillary Clinton<sup>7</sup>. Tan imminents van ser les mesures que l'endemà, el dia 28, el Consell de la UE ja les va anunciar: embargaments, prohibició de visats a una trentena de càrrecs libis i congelació dels fons

---

<sup>3</sup> European Parliament. EU-Libya relations: no blank cheque for Tripoli. (20-1)

<sup>4</sup> Representation of Hungary to the EU. Libya : Hungarian Presidency facilitates the evacuation of EU citizens. (23-2)

<sup>5</sup> Consejo de la UE. Declaración de la Alta Representante Catherine Ashton de la Unión Europea sobre Libia. (23-2)

<sup>6</sup> EEAS. Statement by HR on UNSC resolution. (27-2)

<sup>7</sup> EEAS. Remarks by HR in the margins of the Informal Defence Ministerial Meeting. (25-2)

de Gaddafi i la seva família<sup>8</sup>.

La resposta de la UE estava sent ràpida i efectiva, però també es va evidenciar un dels seus problemes recurrents, la multiplicitat d'actors. Tant és així que aquests dies vam veure una Comissió molt més activa que no pas en relació als altres dos casos estudiats i també més aparicions de Van Rompuy que fins ara havien estat esporàdiques. Com veurem, també les aparicions dels caps d'estat i de govern i dels ministres d'exteriors van ser freqüents durant molts dies.

El president del Consell Europeu va expressar el dia 23 la necessitat de potenciar la PEV com a via de suport a les aspiracions dels ciutadans àrabs<sup>9</sup>. També Barroso s'hi va referir després d'una reunió amb el Comissionat pels drets humans de l'ONU<sup>10</sup>. Va ser explícit, la UE té els instruments i els mitjans per no ser un mer espectador davant els esdeveniments dels països àrabs. I en concret a les autoritats líbies va exigir la fi immediata de la brutal i intolerable repressió. També va anunciar l'activació del mecanisme de protecció que ja havia anunciat el president d'Hongria<sup>11</sup>. La Comissió, a més, va anunciar 3 milions d'euros destinats a evitar una catàstrofe humanitària amb els milers de refugiats.

Una de les mesures sancionadores més clares per part de la UE va tenir a veure directament amb la PEV. Les negociacions que es mantenien amb Líbia per tal de tancar un acord d'associació es van suspendre el dia 23, coincidint amb aquests moments més crítics de repressió.

Buzek, president del PE també va aparèixer durant aquests dies per declarar obertament que no considerava legítim el govern de Gaddafi després de les atrocitats que estava cometent<sup>12</sup>. Exhortava a la comunitat internacional a prendre mesures i afirmava que la UE les prendria i estava preparada per assistir.

En l'àmbit nacional Hague va fer la primera aparició en relació a Líbia el dia 23. Un comunicat dedicat en exclusiva al mecanisme propi del Regne Unit per evacuar els ciutadans britànics<sup>13</sup>. El dia 25 es referia a la decisió de l'ONU mostrant-ne el seu suport<sup>14</sup>. Es va dirigir contundentment al règim de Gaddafi per anunciar que la postura del Regne Unit seria intransigent amb la violència i que la resposta occidental no seria de mers espectadors sinó activa. Exhortava també als companys del Consell de la UE a aprovar les mesures necessàries. El propi Cameron va comparèixer per oficialitzar la postura britànica<sup>15</sup>. Celebrava les mesures aprovades per la UE però anunciava mesures paral·leles que prendria el seu govern per tal d'aïllar al màxim els dirigents libis de la comunitat internacional. I va declarar obertament que ja estaven considerant una acció militar.

---

<sup>8</sup> Council of EU. EU imposes arms embargo and targeted sanctions. (28-2)

<sup>9</sup> European Council. Statement by Herman Van Rompuy on Neighbourhood . (23-2)

<sup>10</sup> European Commission. Statement by President Barroso following his meeting with Navi Pillay. (23-2)

<sup>11</sup> European Commission. EC support to evacuate Europeans from Libya (23-2)

<sup>12</sup> European Parliament. EP President Jerzy Buzek on Libya. (23-2)

<sup>13</sup> Foreign Office. Foreign Secretary Hague on Libya. (23-2)

<sup>14</sup> Foreign Office. UK at the UN Human Rights Council on Libya. (25-2)

<sup>15</sup> Foreign Office. Prime Minister's statement on Libya. (28-2)



A França el president Sarkozy s'hi va referir el dia 21 i l'endemà ja es van iniciar les tasques d'evacuació de francesos<sup>16</sup>. En successius comunicats el president francès va mostrar la seva determinació i el seu suport per assistir en qualsevol mesura que decidís la comunitat internacional. Per concretar va encarregar a la ministra Alliot Marie que intensifiqués les feines amb els col·legues del Consell. Aquesta va explicar que les reunions s'intensificaven de cara a la reunió de l'ONU i va mencionar, en concret, contacte sovintejat amb la Secretaria d'Estat dels EUA. De fet el mateix Sarkozy i Obama van mantenir una conversa telefònica el dia 24. França va decidir de forma paral·lela als debats i a les sancions que s'estaven acordant, l'enviament urgent d'ajuda humanitària el dia 28<sup>17</sup>. Aquest dia també va anunciar l'èxit de les operacions d'evacuació, que incloïen ciutadans de tota la UE.

Alemanya va respondre a la crisi líbia de forma més expeditiva. Va celebrar les mesures preses per l'ONU i pel Consell però, unilateralment, ja havia iniciat l'acció paral·lela a través d'una provisió de fons per emergències mèdiques. Angela Merkel va contrastar postures sobre possibles accions directament amb Obama el dia 26.

A Itàlia on, com ja hem comentat, el tema libi es viu amb especial sensibilitat pels vincles històrics, la reacció també va ser força ràpida. El ministre Frattini va mantenir diàleg obert amb la Secretaria d'Estat dels EUA des del dia 20<sup>18</sup>. Frattini va oferir els informadors de què disposava al país per mantenir els EUA al dia dels esdeveniments. En un primer moment va comunicar a Clinton la possibilitat d'una reforma per part de les autoritats líbies que rebaixés el clima de tensió. Va crear una Unitat de crisi especialment dissenyada per monitoritzar la qüestió líbia, va intensificar la diplomàcia amb els socis de la UE i també de països tercers per accelerar les decisions, interessat especialment en una ràpida evacuació. I va ser dels primers, com França, d'enviar ajuda mèdica. Itàlia va veure com s'involucrava encara més en el conflicte a ran d'agressions contra periodistes italians.

Així doncs, tot i que els primers dies de conflicte a Líbia van passar desapercebuts, amb l'agreuement d'aquest i quan la tensió informativa a Egipte va minvar, els esforços de la UE i dels seus EEMM es van abocar de ple sobre aquest país. Amb certa rapidesa, però també amb una aparent sensació de caos, de declaracions creuades, de diplomàcia frenètica amb múltiples actors discutint i prenent decisions els mateixos dies. En contraposició, des dels EUA hi va haver declaracions i diàleg d'Obama i de Clinton, però hi va haver sobretot, reaccions concretes: suspensió de l'activitat de l'ambaixada, assistència humanitària i sancions anunciades pel propi Obama el dia 25<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> MAEE (FR). Communiqué de la présidence de la République. (21-2)

<sup>17</sup> MAEE (FR). Envoi d'une aide humanitaire d'urgence. (28-2)

<sup>18</sup> MAE (IT). Colloquio telefonico del Ministro Frattini con Hillary Clinton sulla Libia. (20-2)

<sup>19</sup> The White House. Remarks by the President on Libya. (25-2)

### 3.3- Zona d'exclusió aèria. Març.

Amb el tema llibi com a focus informatiu de tots els països occidentals, el debat va començar a intensificar-se al voltant de la necessitat o no d'una acció militar occidental per protegir la ciutadania líbia de la sagnant repressió. Amb alguns estats favorables a la intervenció i d'altres molt més reticents, es va coincidir en la idoneïtat que fos el Consell de Seguretat de l'ONU el que donés el vist-i-plau a una intervenció.

La UE va posar el conflicte en el primer en un punt prioritari de l'agenda. El dia 2 el Consell va publicar la implementació de les sancions decidides la setmana anterior<sup>20</sup>. El dia 3 la HR va convocar de forma extraordinària el Consell d'afers exteriors per preparar l'acció europea dels següents dies i el Consell Europeu del dia 11<sup>21</sup>. El dia 6 es va decidir l'enviament d'un equip sobre el terreny per coordinar tasques d'ajuda humanitària i evacuació i per mantenir les autoritats europees informades en temps real dels esdeveniments. L'equip seria organitzat pel SEAE. La HR va destacar l'empeny i la col·laboració especial del ministre italià Frattini en l'elaboració d'aquesta missió.

Entre les preparacions d'ambdós Consells el diàleg va ser intents tant al PE com a la Comissió. La Comissió va triplicar l'ajuda destinada als problemes humanitaris que es preveïen pels milers de refugiats<sup>22</sup>. La Comissària i el ministre hongarès van visitar la frontera amb Tunísia. La HR va assistir al PE on va rebre noves crítiques per la manca de contundència en la resposta de la UE. Un grup de parlamentaris va discutir la qüestió amb parlamentaris del nord d'Àfrica en una reunió a Roma en el marc de l'Assemblea parlamentària de la UpM<sup>23</sup>. Les conclusions van ser la petició d'un "pla Marshall" de la UE als països afectats per les revoltes democratitzadores. Aprofitant el moment, la UE havia de corregir l'oblit dels darrers anys amb els socis del sud. També hi va haver condemna pel Coronel Gaddafi. La petició més contundent del PE va arribar el dia 8<sup>24</sup>. Va reclamar la necessitat d'una zona d'exclusió aèria i va exhortar a la UE a pressionar en aquest sentit. La HR va explicar al PE que s'estava negociant l'exclusió de Líbia del Consell de Drets Humans de l'ONU<sup>25</sup>. Va voler rebutjar les crítiques que acusaven l'acció europea d'aprofitar-se per exportar els seus valors, al·legant que els drets humans que estaven amenaçats eren universals, no europeus. El PE va demanar oficialment, en una resolució el dia 10, a la HR de reconèixer oficialment el Consell

---

<sup>20</sup> Council of EU. Adoption of the implementing regulation on sanctions. (2-3)

<sup>21</sup> EEAS. High Representative Catherine Ashton convenes an extraordinary Foreign Affairs Council. (3-3)

<sup>22</sup> European Commission. Response to Libya's humanitarian crisis. (3-3)

<sup>23</sup> European Parliament. Union for the Mediterranean Assembly. (3-3)

<sup>24</sup> European Parliament. MEPs demand a no-fly zone over Lybia. (8-3)

<sup>25</sup> European Parliament. HR remarks on UN Human Rights Council (10-3)

Nacional de Transició, els rebels libis, i d'exigir la zona d'exclusió aèria<sup>26</sup>.

L'activitat de la HR dels dies 10 i 11 va ser molt intensa. A banda de les reunions al PE, es va reunir amb el CNT libi, amb l'OTAN, en vistes a una acció de l'aliança i amb el secretari general de la Lliga Àrab, per tractar també les possibles sancions que es decidissin en el Consell de Seguretat. Sobre aquestes converses es va preparar la reunió extraordinària del Consell del dia 10. Aquest va decidir ampliar les mesures restrictives ja imposades el dia 28<sup>27</sup>.

El dia 11 es va reunir de forma extraordinària el Consell Europeu. Van Rompuy l'havia convocat una setmana abans apel·lant a l'extraordinarietat de la situació i recordant les poques vegades que s'havia fet, en referència a les crisis de Geòrgia i Iraq. En l'ordre del dia s'havien de definir els passos a seguir en base als documents preparats per la HR i la Comissió, el Consell d'exterior del dia anterior i les peticions del PE. Van Rompuy també va convenir que era el moment de replantejar marcs de relacions institucionals com el veïnatge i la UpM. La declaració final del Consell va recollir totes les idees sorgides en dies anteriors<sup>28</sup>. Les més destacades foren la resposta de la UE necessària i coordinada amb l'ONU, la Lliga àrab i la UA; l'exigència de la renúncia de Gaddafi, líder d'un govern ja considerat il·legítim i la interlocució amb el CNT libi; els canvis necessaris en la PEV i l'UpM; i l'assistència financera coordinada per potenciar el desenvolupament de les regions. Van Rompuy va afegir a la sortida del Consell que la UE estava convençuda que el moviment democratitzador dels països àrabs no estava relacionat amb el fonamentalisme islàmic<sup>29</sup>. Barroso també va fer un discurs a la sortida del Consell explicant en concreció les mesures que la Comissió estava duent a terme, sobretot a nivell d'ajuda humanitària i de control del problema migratori.

La HR va iniciar els viatges tal com havia anunciat i es va reunir amb el G8 a Paris i amb la Lliga Àrab. El tema tractat era l'imminent reunió del CSNU on previsiblement s'havia d'aprovar l'exclusió aèria. Entretant, el PE va iniciar debats més concrets sobre els canvis que serien necessaris per la reforma de la PEV.

Finalment el CSNU va aprovar la resolució 1973 en què el més destacat era la declaració d'una zona d'exclusió aèria per protegir els civils libis dels atacs de l'exèrcit de Gaddafi. La HR s'hi va pronunciar conjuntament amb Van Rompuy, celebrant la decisió i emplaçant a les reunions del Consell Europeu i del Consell d'exterior de finals de març per concretar la implementació europea de la resolució.

A nivell intern, als EEMM, les dues setmanes anteriors a la decisió del CSNU també van ser intenses. Des del Regne Unit, per exemple, es van enviar equips sobre el terreny, es va facilitar el

---

<sup>26</sup> European Parliament. MEPs urge HR Ashton to recognise rebel Council. (10-3)

<sup>27</sup> Council of EU. EU extends restrictive measures to key financial entities. (10-3)

<sup>28</sup> European Council. Extraordinary European Council declaration (11-3)

<sup>29</sup> European Council. Remarks by president Herman VAN ROMPUY. (11-3)

diàleg amb els rebels, es va exigir la renúncia del Coronel Gaddafi i es va mostrar totalment conforme a totes les accions que s'emprenien en el sí de la Comunitat internacional, des de la decisió del TPI d'investigar crims contra la humanitat, fins a les sancions de la UE i les futures resolucions del CSNU. El Foreign Office estava disposat a assistir en qualsevol moment i així ho va fer saber el secretari Hague. El diàleg amb l'OTAN sobre una possible intervenció militar també estava obert. Finalment, la resolució de l'ONU va ser rebuda amb satisfacció i va ser el mateix Cameron qui va establir la postura britànica<sup>30</sup>. Va afirmar que les resolucions del Consell estaven més que justificades i que eren els propis membres africans els que demanaven la seva aprovació. Va considerar que el Regne Unit havia estat un dels membres més actius en les exigències contra el règim de Gaddafi i també en la redacció de la resolució 1973 en la que el Regne Unit havia tingut, juntament amb França, els EUA i el Líban, un rol principal. A l'espera de moviments per part del règim de Gaddafi, va anunciar que ja estava en contacte amb Sarkozy i Obama per preparar totes les mesures necessàries de cara al compliment de la prohibició de vols en l'espai aeri libi.

A França aquests dies previs a la resolució de l'ONU van coincidir amb l'escàndol de les vacances d'Alliot-Marie i la seva substitució per Alain Juppé al capdavant del ministeri d'afers exteriors. Això no va impedir, però, que l'estat francès fos un dels EEMM més actius en el conflicte. El dia 2 va anunciar una sèrie de mesures concretes com l'assistència a la frontera egípcia, ajuda mèdica a Bengasi i suport financer a l'agència de l'ONU pels refugiats<sup>31</sup>. El dia 3 es va reunir amb el secretari Hague per preparar la reunió del Consell conjuntament. Van convergir postures i es van alinear amb els EUA i l'OTAN sobre l'exclusió aèria com a mesura adequada<sup>31</sup>. Va explicar també les reunions que havia mantingut amb el seu homòleg saudita, amb Hillary Clinton i amb Amer Moussa. Després de la reunió de la Lliga Àrab del dia 12 en la que el Consell va aprovar la resolució demanant una zona d'exclusió aèria, Juppé es va mostrar definitivament d'acord amb l'opció i va anunciar que França acceleraria els seus esforços en aquest sentit en el sí de la UE i del CSNU. El ministre francès es va presentar a Nova York amb la convicció ferma d'aconseguir una decisió que legitimés la intervenció francesa. Va entregar una proposta de resolució conjunta amb el Regne Unit.

En les negociacions prèvies a la resolució de l'ONU i a la seva posterior implementació va planar sovint el record d'esdeveniments i crisis anteriors. Sobretot entre els EEMM es recordava l'enorme divisió que havia generat la intervenció militar a l'Iraq anys enrere. França, per exemple, favorable a una acció immediata, va deixar molt clar des del principi que aquesta només es faria en base al CSNU i d'acord amb l'OTAN (tot i que fa molt poc que França s'ha reincorporat a l'estructura militar de l'Aliança). En aquest cas, però, les postures davant la crisi líbia van ser majoritàriament

---

<sup>30</sup> Foreign Office. Prime Minister statement on the UN Security Council resolution on Lybia (14-3)

<sup>31</sup> MAEE. Point sur les actions de la France (2-3)

<sup>31</sup> MAEE. Conférence de presse conjointe d'Alain Juppé et William Hague. (3-3)

coincidents, es va prioritzar el respecte de la legalitat internacional i, tot i que Alemanya es va desalinear, ho va fer sense escenificar grans divisions. Tal com Westerwelle anunciava el mateix dia 17, Alemanya es va abstenir de la votació del Consell de Seguretat i, al·legant que es mostrava escèptica sobre l'adequació d'una intervenció, va anunciar que les forces armades alemanyes no en prendrien part<sup>32</sup>. La negativa alemanya no va provocar cap daltabaix dins l'ONU ja que l'oposició fou força passiva. El dia abans Westerwelle n'havia explicat els motius: els dubtes que una resolució d'aquella naturalesa solucionés efectivament el problema i el temor que s'agreugés el conflicte amb exèrcits europeus implicats en una guerra civil de característiques imprevisibles.

Franco Frattini per la seva banda va ser molt concret en les mesures adoptades inicialment. L'evacuació de ciutadans italians i l'assistència humanitària a la frontera van ser les primeres prioritats. També va col·laborar de forma activa amb la creació de l'equip especial del SEAE que la HR va enviar a Líbia i que estaria dirigit per un italià.

Els dies posteriors a l'aprovació de la resolució van aparèixer les primeres discussions sobre les diverses interpretacions d'aquesta i sobre la idoneïtat d'actuar o no de manera imminent, com volien alguns dirigents destacats.

### 3.4 - Acció militar sobre Líbia. Març

Després d'una efímera amenaça de Gaddafi, anunciant un bany de sang, la reacció immediata del règim libi després de la resolució de l'ONU va ser decretar un alto el foc per intentar evitar un imminent bombardeig de les forces occidentals contra punts estratègics del seu exèrcit. Els rebels van negar que l'alto el foc s'estigués duent a terme i els EUA van denunciar que Líbia incomplia de forma flagrant l'exclusió aèria. L'endemà a París es van definir els termes de la intervenció militar entre la UE, l'OTAN i la Lliga Àrab, però coordinada principalment per França, el Regne Unit i els EUA que, hores més tard, iniciarien els primers atacs<sup>33</sup>. Els EUA aviat van supeditar l'èxit de la missió a la caiguda de Gaddafi, un aspecte difícilment atribuïble a les mesures contemplades per la resolució. De fet aquest seria un element discutit àmpliament entre els països participants en l'ofensiva. Les represàlies de Gaddafi es van fer evidents per terra, a Misrata, on el dia 23 van morir desenes de persones. Els atacs de la coalició occidental van aconseguir frenar el setge del règim sobre aquesta ciutat que, de moment, era el símbol del pols que es mantenia amb els rebels. A partir d'aquest moment, un cop resolt el debat sobre el lideratge de l'acció militar, l'OTAN se'n va fer càrrec el dia 27, el conflicte va entrar en un cert estancament, amb atacs puntuals de l'Aliança, alguns dels quals van matar rebels i civils per error i intents paral·lels de pacificació com la

---

<sup>32</sup> Auswärtigen Amt. Federal Foreign Minister Westerwelle on the Libya Resolution of the Un Security Council (17-3)

<sup>33</sup> MAEE. Déclaration adoptée à l'issue du Sommet de Paris pour le soutien au peuple libyen. (19-3)

mediació de la UA o les reunions del creat Grup de Contacte sobre Líbia.

La HR va anunciar la decisió PESC per la qual estats candidats s'associaven a les mesures implementades dies abans per la UE en base a la resolució 1970 de l'ONU<sup>34</sup>. Ashton va demanar a Gaddafi que rectificqués per evitar l'imminent acció de la comunitat internacional. La resolució i les primeres accions militars van coincidir, a la UE, amb la reunió del Consell del dia 21. Les conclusions del Consell van acatar la resolució i van mostrar el suport a les accions que se'n derivessin<sup>35</sup>. En concret va oferir assistència a través de la PESD en les tasques d'ajuda humanitària. També va adoptar mesures complementaries a les restriccions que ja havia aprovat dies abans.

L'endemà del Consell les potències occidentals ja havien iniciat els atacs aeris, amb una certa manca de coordinació, i precisament això va ser el que va criticar el PE durant la compareixença de la HR a la Cambra<sup>36</sup>. Els diputats no van passar per alt la negativa alemanya en la votació de l'ONU tot i que van agrair que sí que es respectés la unanimitat del Consell a l'hora d'acatar la resolució. I veien com un exemple més de manca de coherència europea el lideratge que exercien França i el Regne Unit sobre la operació. Van posar en dubte que hi hagués una mateixa vara de mesurar ja que altres socis mediterranis es trobaven també immersos en situacions inacceptables, referint-se sobretot a Síria. També van posar damunt la taula la necessitat de transferir el control de la intervenció a l'OTAN, per tal de garantir-ne la coordinació. Ashton va defensar el paper europeu fent referència als gairebé 5 mil ciutadans que ja s'havien evacuat i a les tasques que el personal de la UE estava duent a terme a les fronteres amb els refugiats.

El Consell europeu es tornava a reunir, aquest cop de forma ordinària, els dies 24 i 25. Entre les conclusions es felicitava per la decisió de l'ONU que legitimava una postura ferma de la UE des del principi<sup>37</sup>. Anava més enllà anunciant noves mesures sancionadores, en concret relatives a l'impediment dels recursos energètics per part del règim i, fins i tot, la necessitat de la sortida de Gaddafi. Quatre dies després de la resolució 1973 Van Rompuy feia balanç positiu al·legant que ja s'havien evitat desenes de morts gràcies a les accions dels europeus, americans i àrabs aliats<sup>38</sup>. Algunes d'aquestes sancions complementàries en base a la resolució ja van ser preses el mateix dia 24 pel Consell.

Des dels EEMM aquests dies de certa descoordinació es van encarar de diversa manera. Cadascun dels estats que pretenien implicar-se en l'operació va sotmetre la decisió als seus respectius parlaments que van donar-hi suport de forma majoritària. Al Regne Unit Cameron justificava l'ús de la força en l'estricta compliment del mandat de l'ONU amb l'objectiu únic, deia, de defensar els civils. Hague va explicar el dia 24 que les operacions inicials havien estat liderades pels EUA però

---

<sup>34</sup> EEAS. Decisión 2011/156/PESC. (18-3)

<sup>35</sup> Council of EU. EU further extends restrictive measures. (21-3)

<sup>36</sup> European Parliament. MEPs criticise lack of coordination by Member States. (22-3)

<sup>37</sup> Commission Européenne. Conseil Européen – Bruxelles. (25-3)

<sup>38</sup> European Council. Remarks by Herman VAN ROMPUY. (25-3)

que es pretenia cedir el control a l'OTAN<sup>39</sup>. Va fer un resum concret de les operacions britàniques d'aquells primers cinc dies i va emplaçar a la comunitat internacional a una conferència a Londres per encarar les setmanes següents. També va reconèixer diàleg constant amb l'oposició líbia, el govern del règim, va dir, estava ja totalment deslegitimada.

França es va erigir en protagonista immediatament després de la resolució de l'ONU organitzant la cimera de París en la que hi participaven, a banda de la UE i els EEMM, estats americans i àrabs i altres OOI. La declaració va ser contundent, exigint a Gaddafi la sortida, celebrant la resolució i anunciant les mesures derivades d'aquesta. També reconeixent el paper del CNT libí. Alemanya va signar el document. Aquesta postura alemanya posterior a la seva abstenció en la votació del CSNU va ser utilitzada per Juppé per defensar el rol de la UE en el conflicte. Va dir no voler negar divisions en el si de la Unió però que confiava que cada cop la UE actuava menys com una mera gran ONG i més com una potència militar real i influent. Va reconèixer que el procés era lent i complicat i que, de moment, aquest rol es limitava a les accions d'ajuda humanitària que ja s'estaven duent a terme.

Més enllà d'aquestes declaracions de Juppé sembla clar que, tot i que la UE va tenir una presència destacada durant aquests dies i que el desplegament dels seus instruments va ser ràpid i eficaç, pel que fa a la intervenció militar va quedar en un pla clarament secundari i es van fer paleses fortes divisions. Tant és així que el balanç de la primera setmana d'atacs aliats el van fer conjuntament Cameron i Sarkozy el dia 28, l'endemà que l'OTAN prengués el control de l'operació<sup>40</sup>. La declaració dels dos dirigents implicava tota la comunitat internacional en les decisions preses i les futures, emplaçava les parts a una reunió l'endemà a Londres i legitimava en gran mesura l'acció contra Gaddafi. Ara bé, exclouïa la UE en tant que interlocutor europeu, establint un triangle d'acció clar entre Washington, París i Londres.

### 3.5- Estancament del conflicte. Abril i maig

De la conferència de Londres en va sortir un recull de les conclusions a les que els diferents actors havien arribat els dies anteriors, es va confirmar el traspàs del control a l'OTAN i es va crear un Grup de Contacte que, a nivell polític, es reuniria de forma periòdica per analitzar l'evolució i prendre les decisions pertinents. La representació internacional era àmplia però, a nivell europeu, la UE cada cop era menys protagonista. La tendència es dividia entre els EEMM que es van alinear activament amb França i Regne Unit (el cas d'Espanya) o els que per un motiu o un altre se'n van desentendre, com Alemanya, però sense oposar-s'hi activament.

El conflicte va entrar en una fase d'un cert estancament. Un cop aturat el setge de les forces del

---

<sup>39</sup> Foreign Office. Foreign Secretary William Hague. (24-3)

<sup>40</sup> Foreign Office. Joint statement by UK Prime Minister and French President. (28-3)

règim, però amb els rebels sense capacitat efectiva per avançar, el conflicte va quedar durant setmanes ancorat en una defensa de cada bàndol pels seus bastions i amb l'OTAN atacant punts estratègics del govern de Gaddafi però, alhora, immersa en debats sobre interpretacions més o menys àmplies del mandat de l'ONU. Atacs directes contra la persona i la família de Gaddafi i víctimes col·laterals provocades per la mateixa OTAN van generar polèmica en aquest sentit.

Durant aquestes setmanes la UE es va moure en l'ambigüitat de veure's relegada a un segon pla a causa del lideratge manifest de francesos i britànics i de notables absències com l'alemanya i la feina intensa que se seguia fent des de les seves institucions, sobretot des de la Comissió amb missions humanitàries sobre el terreny o al PE amb debats sobre els canvis futurs necessaris.

El Consell va decidir, immediatament després de la conferència de Londres, el dia 1 d'abril, llançar una operació militar d'assistència humanitària sota el marc de la PESD. Es va concretar la durada i el cost de l'operació que tindria el centre d'operacions a Roma<sup>41</sup>.

De les tasques de la HR se'n poden destacar els esforços que va seguir fent, malgrat la divisió al voltant del conflicte, per establir una postura europea, tant en les cimeres de Londres com en les posteriors reunions del Grup de Contacte<sup>42</sup>. En una d'elles, el 5 de maig, es va aprovar un paquet financer d'ajuda al bàndol rebel. També va seguir treballant per implicar països tercers en les decisions PESC del Consell relatives a sancions. D'aquesta manera la UE liderava la pressió a nivell diplomàtic i econòmic sobre el règim libi, amb el vist-i-plau alemany. Va seguir reunint-se sovint amb els líders de l'ONU, de la Lliga Àrab, amb la Secretària Clinton i amb els rebels libis. La UE va apostar clarament pel suport al CNT, tant és així que una de les mesures visibles de la UE durant el mes de maig va ser l'obertura d'una oficina a Bengasi, feu de l'oposició líbia. La HR ofería als rebels, tal com afirmava ella mateixa en un comunicat el ple suport dels 27<sup>43</sup>. Una mesura no menor si tenim en compte, per exemple, que dues setmanes abans els EUA s'havien negat a reconèixer el CNT com a interlocutor libi.

Ashton va visitar el PE el dia 11. A la Cambra, que seguia sent la institució més crítica amb l'acció de la UE, la HR va reivindicar fortament el paper de la UE. Va negar que es basés en meres declaracions i va constatar la presència de la UE en accions i missions reals dutes a terme. Va posar d'exemple l'operació PESD que s'havia posat a disposició de l'ONU per tasques d'assistència humanitària. O la reunió, inèdita fins llavors, que el Comitè PSC havia mantingut amb l'OTAN. També les contínues reunions amb actors del panorama internacional i, finalment, la preparació d'un nou marc del veïnatge, adaptat a les noves realitats.

El PE seguia mostrant-se crític respecte la manca d'unitat. Va reconèixer i celebrar els esforços per l'obertura de l'oficina a Bengasi però va retreure la incapacitat de la UE de mantenir el mandat de

---

<sup>41</sup> Council of EU. Council decides on EU military operation. (1-4)

<sup>42</sup> EEAS. Statement by the HR after the meeting of the Contact Group on Libya. (5-5)

<sup>43</sup> EEAS. Remarks by HR at the opening of the EU office in Benghazi. (22-5)



l'ONU en els límits que aquest establia i que, denunciaven els diputats, s'estava extralimitant per part de l'OTAN i dels països involucrats<sup>44</sup>.

Des de la Comissió, força aliena al debat constant al voltant de l'efectivitat i la coherència de la UE, es va seguir enviant ajuda humanitària. El dia 13 es va aprovar un paquet i el dia 27 d'abril la comissària n'anunciava un altre, de milions d'euros per pal·liar els efectes que el conflicte estava tenint sobre l'assetjada ciutat de Misrata<sup>45</sup>.

Als EEMM aquests mesos d'estancament del conflicte es van seguir amb atenció. Des d'Itàlia, un dels principals interessats, la via d'acció va ser el lideratge de totes les iniciatives europees. Coordinar l'equip especial del SEAE que havia creat la HR o albergar el centre de control de l'operació PESD. Frattini va mantenir diverses reunions amb els diferents actors internacionals i va tenir un important paper en el reconeixement i el diàleg amb el CNT. Alemanya, com era d'esperar, va mantenir-se al marge dels esdeveniments a Líbia i també es va cenyir a les decisions de la UE sobre sancions i mesures restrictives, una opció amb la qual s'havia mostrat favorable des del principi demanant, fins i tot, augmentar la pressió diplomàtica al règim.

El Regne Unit i França van tenir una actuació força paral·lela durant aquelles setmanes. Ambdós països van col·laborar activament en la intervenció de l'OTAN, Sarkozy i Juppé van mantenir reunions amb dirigents internacionals i amb el CNT i Sarkozy, a més, es va reunir amb Berlusconi per tractar gairebé en exclusiva la qüestió líbia<sup>46</sup>.

És destacable, finalment, la declaració conjunta<sup>47</sup> que Obama va fer amb Sarkozy i Cameron i la coincidència d'aquests dos EEMM de declarar la diplomàcia líbia non-grata (a França<sup>48</sup>) o d'expulsar-la directament (Regne Unit<sup>49</sup>). Ambdós fets il·lustren un escenari d'aliança ferma París-Londres, de col·laboració activa i de coincidència de postures, però deixa una vegada més la percepció d'una UE allunyada del rol de potència europea al món.

---

<sup>44</sup> Parlamento Europeo. El PE pide mayor unidad de la UE ante las revueltas árabes

<sup>45</sup> European Commission. Statement by Commissioner on the deteriorating humanitarian situation in Misrata, Libya. (27-4)

<sup>46</sup> MAEE. Sommet franco-italien. (26-4)

<sup>47</sup> MAEE. Tribune conjointe de Nicolas Sarkozy, Barack Obama, et David Cameron. (15-4)

<sup>48</sup> MAEE. Diplomates libyens en poste en France déclarés personae non gratae. (5-5)

<sup>49</sup> Foreign Office. Foreign Secretary orders expulsion of Libyan Embassy officials. (6-5)

#### **4-La primavera iemenita**

##### **4.1- Un conflicte oblidat, una repressió impune**

El president Abdullah Saleh, com els seus homòlegs libi i egipci, ha respost a les protestes que emulaven la revolució tunisiana alternant mesures conciliadores amb fortes repressions. A diferència dels anteriors, però, ha aconseguit mantenir-se al capdavant del país. Com ells, també porta dècades al poder, en concret des de 1978. Veiem, doncs, com tot i tractar-se de països molt diferents estan vivint tots ells un conflicte basat en unes similituds força identificables, règims de llarga durada i una certa riquesa contrastada amb una ciutadania descontenta per la pobresa i la manca de drets.

El Iemen, però, es tracta del país més pobre de la zona àrab i, per tant, l'absència de perspectives i el descontent de la seva població és més elevat. Entre els seus 25 milions d'habitants, que provenen d'una de les civilitzacions més antigues del planeta, encara es perceben diferències entre el sud i el nord des de la unificació de l'any 90 i la posterior guerra civil. De fet, encara al 2009 es van viure episodis seriosos d'enfrontaments amb el resultat de milers de desplaçats. La naturalesa del conflicte és complexa ja que respon a diversos factors, com l'antiga influència soviètica, les zones separatistes i els conflictes de tipus ètnic.

Malgrat que es considera que el país ha viscut una etapa de certa obertura, el seu caràcter tribal, afavorit sens dubte per l'extrema horografia i els climes àrids, fan d'aquest lloc del món un dels més desconeguts i de futur incert. A més, amb l'Afganistan més o menys controlat per part dels EUA, es tem que el Iemen s'hagi convertit aquests darrers anys en el focus de proliferació i entrenament de terroristes islamistes.

Sembla que aquest caràcter tribal és la principal diferència amb els altres dos casos i és la que precisament impedeix, de moment, el triomf de les protestes. La manca de grups organitzats, com els germans musulmans, o simplement d'una classe mitjana més o menys homogènia, impedeix una organització eficaç i les protestes són espontànies i molt violentes.

Aquestes característiques fan que el Iemen sigui, a més, un país força aïllat a nivell internacional. La relació amb la UE, com veurem, és molt menor que en els casos libi i egipci. La situació té, a més, la peculiaritat afegida de la seva opacitat i això en dificulta l'estudi.

En qualsevol cas es té constància de les protestes que s'han succeït des del gener i que s'han anat repetint al llarg d'aquests mesos sempre acompanyades de fortes repressions. En concret el mateix 27 de gener es van viure a Sanaa les primeres concentracions demanant la dimissió de Saleh. Aquest va anunciar el dos de febrer que renunciaria al càrrec i també a cedir el poder al seu fill, però no va aconseguir satisfer els manifestants que l'endemà reunien unes vint mil persones demanant la dimissió

immediata. El dia dotze es van viure enfrontaments directes entre opositors i partidaris del règim i el dia divuit ja es comptabilitzen les primeres morts entre els manifestants. El dia 10 de març Saleh va fer un nou intent per calmar la ferocitat de les protestes anunciant canvis constitucionals. Novament no va ser prou efectiu i el dia divuit els enfrontaments van provocar desenes de morts i la declaració de l'estat d'emergència. A l'abril, noves promeses de Saleh d'abandonar el càrrec, protestes i morts en els enfrontaments amb els partidaris del president. Els líders tribals i religiosos es van posicionar a favor dels opositors el 14 d'abril i el propi Saleh va negociar la seva sortida amb altres països del golf (CCG). L'11 de maig, però, el president seguia ostentant el càrrec i negant-se a signar la renúncia acordada i la repressió havia provocat més morts. La divisió del país s'accentua a ran de la mort del líder d'Al-Qaeda, Ossama Bin Laden. L'organització terrorista compta amb una forta presència en aquest país i la mort del seu símbol va ser celebrada per gran part de la població però alhora també àmpliament rebutjada.

El Iemen no forma part ni de la política de veïnatge ni de la declaració de Barcelona. La pròpia UE destaca la necessitat d'accentuar els vincles amb aquest país i d'incrementar-ne el diàleg polític i la cooperació econòmica. Fins al moment, l'únic vincle oficial entre les dues parts és un acord de cooperació signat el 1998 que segons la UE busca cooperar amb el Iemen en l'establiment del bon govern i en la sortida de la pobresa.

El 2003 es van iniciar una sèrie de contactes amb complicats temes de fons com els DDHH, la cooperació antiterrorista i la democràcia. Això no obstant, la relació és molt limitada, ho mostra el fet que la delegació de la Comissió ha estat desplaçada en ocasions fora del país, a Amman. La llista de problemes i prioritats de l'estratègia 2007-13 es caracteritza per la manca de concreció i objectius força retòrics. La incapacitat per incloure el Iemen en cap dels programes que la UE va configurar amb els països de la zona, ni ENP ni EMP, és una altra mostra d'aquesta impotència de l'acció europea vers aquest país. El contacte amb la societat civil iemenita, ja de per sí poc definida, ha estat també gairebé nul i el pressupost, molt limitat, ha depès sempre de les accions bilaterals dels Estats. Vincent Durac fa èmfasi en el desconcert europeu sobre el Iemen. La UE, que aspira a actor global, no ha aconseguit articular una relació estructurada ni institucional ni a nivell econòmic i això, tenint en compte que es tracta d'un país clau per l'estabilitat de la regió, posa de manifest els límits enormes de l'acció exterior de la UE, en aquest cas, de cara al conjunt de països de l'anomenat "Est de Jordània" (Durac, 2010). L'autor recorre a la teorització de Manners per criticar la UE en el sentit que el seu compromís d'acció es contraposa a una acció molt poc efectiva. Això revela, diu, el triomf del pragmatisme sobre la normativitat en l'acció exterior europea.

Tenint en compte, doncs, el fort secretisme que rodeja el país, la pobresa que impera entre la seva

població i la gairebé nul·la relació amb la comunitat internacional i el fet que, a diferència d'Egipte i Líbia, no hi ha hagut ni guerra, ni dimissió de les autoritats, ni cap episodi especialment destacable més enllà de puntuals enfrontaments o desafiaments per part dels protestants, no és d'estranyar que els fets ocorreguts en aquest país no hagin estat tan seguits per les autoritats europees ni occidentals en general.

#### 4.2- Primeres protestes. Gener

El fenomen va seguir en el cas del Iemen el mateix patró que en la resta dels seus veïns àrabs. Els fets ocorreguts a Tunísia van encoratjar grans masses de població descontenta i de moviments opositors al règim silenciats durant anys. El Iemen, tot i les particularitats que hem explicat, no va ser una excepció i el 27 de gener centenars de persones van sortir al carrer a demanar la dimissió del president Saleh.

Es dona el cas que Iemen ja vivia una situació d'inestabilitat social prèvia a les revoltes àrabs i que durant el 2010 ja havia viscut episodis de violència i repressió. És en aquest sentit, i encara no degut al moviment que acabaria afectant el conjunt de països àrabs, que hi va haver, al mes de gener, les úniques consideracions des de la UE relatives al Iemen. Aquestes van venir des de la Comissió. El 13 de gener, poc abans de l'inici de les revoltes, la Comissió emetia un document informant del seu pla per relançar l'ajuda humanitària en aquest país, en col·laboració amb l'ACNUR<sup>1</sup>. La Comissària i l'Alt Representant de l'ONU van viatjar a Sanah i el més destacable de l'anunci que va fer la Comissió és el pretès to autocrític ja que parlava de “l'oblidada crisi humanitària de Iemen”, fent referència a la poca atenció que la comunitat internacional havia prestat els últims anys al país. Poca atenció que es va posar de manifest tenint en compte l'absència de reaccions per part dels ministeris d'exterior dels EEMM durant les primeres setmanes de revoltes. Una mostra, en aquest cas, de coherència entre UE, EEMM i comunitat internacional. Coherència en la inacció i, per tant, de dubtosa eficàcia.

Els EUA trenquen en certa manera aquesta tendència a l'oblit del Iemen per part de la Comunitat Internacional. De fet, poc abans de l'inici de les revoltes la Secretària d'Estat dels EUA s'havia reunit a Sanaa amb el president Saleh. Aquest interès dels EUA respon a la presència creixent de l'integrisme islamista al Iemen, qüestió que evidentment preocupa molt a la Casa Blanca.

També cal destacar la trobada que a Londres van fer una sèrie d'estats occidentals per tractar precisament la qüestió del Iemen. Val a dir que aquesta ja estava prevista prèviament a l'esclat del conflicte d'aquests últims mesos. De la reunió, a la que va participar la UE, en va sortir un cert compromís, recollit al voltant de del creat “grup d'amics/socis del Iemen”, per assistir el país àrab.

---

<sup>1</sup> Comisión Europea. La Comisión y ACNUR apoyan la olvidada crisis humanitaria de Yemen. (13-1)

La UE també va participar en aquesta reunió d'on va sortir el compromís de fer l'ajuda internacional al Iemen més eficaç, en col·laboració amb el CCG.

#### 4.3- Primers anuncis d'Abdullah Saleh. Febrer

La reacció de Saleh va ser en certa manera previsible. Va intentar dissuadir els manifestants amb mesures que els acontentessin. En concret va anunciar que no aspiraria a ser reelegit i que tampoc imposaria la figura del seu fill com a successor. L'efecte no va ser pas dissuassori sinó tot al contrari. El fet que no dimitís va multiplicar el nombre de persones que van decidir manifestar-se a Sanaa el dia 3. Aquesta escalada de protestes va coincidir amb la primera reacció oficial de la UE sobre el país àrab. La HR es reunia a Brussel·les amb el ministre d'afers exteriors del Iemen i posaven sobre la taula l'onada de protestes que s'estava estenent per tota la regió<sup>2</sup>. Ashton va expressar al dirigent iemenita la seva preocupació tant per la volàtil situació del país, com per les dures condicions que alguns ciutadans estaven suportant i que havien de ser remeiades de forma urgent. Més concretament va anunciar una partida de 70 milions d'euros destinats a accions per fomentar el bon govern i el desenvolupament social i econòmic. Va recordar que des de 2007 s'havien finançat una sèrie de mesures concretes per valor de 110 milions. També es va referir a les tasques que la Comissió estava duent a terme sobre la crisi humanitària dels refugiats entre les quals l'obertura d'una oficina i la provisió de 15 milions d'euros. No es va expressar, no obstant, amb el to autocrític que dues setmanes abans havia sortit de la pròpia Comissió.

Com seguint un cert guió preestablert per Egipte i Tunísia, el següent episodi d'agreujament del conflicte va ser l'enfrontament directe entre partidaris i opositors del règim. Els temors d'una guerra civil, tenint en compte el passat recent del país, semblaven més justificats que a qualsevol altre lloc. La repressió del règim va causar el dia 18 quatre víctimes mortals entre els opositors.

Un portaveu de la HR va fer una declaració aquella setmana<sup>3</sup>. Va comunicar la preocupació i la condemna pels episodis de violència i el compromís de la HR d'intentar involucrar la comunitat internacional en l'assistència al Iemen cap a un procés de canvi social i econòmic. No va concretar cap mesura específica. Des de la delegació de la UE a Sanaa es va emetre un comunicat més concís, demanant de forma explícita al president iemenita que respectés els manifestants pacífics i atengués les aspiracions d'aquests a través del diàleg i d'un procés democratitzador.

Cap més acció rellevant ni en el sí de la UE, ni en els EEMM, durant el mes de febrer en relació al Iemen. Ni decisió ni tan sols declaracions. Alguna menció aïllada en discursos sobre els moviments àrabs en general, al Parlament o en comunicacions periòdiques de la HR.

---

<sup>2</sup> EEAS. HR Ashton met with the Minister of Foreign Affairs of Yemen, Mr Abu-Bakr Al Qirbi. (2-2)

<sup>3</sup> EEAS. Remarks by the spokesperson of EU HR on Yemen. (17-2)

#### 4.4- L'estratègia de Saleh. Març

El març va tornar a repetir-se el guió abans esmentat. Saleh va fer un nou comunicat, més ambiciós que l'anterior. No només oferia renunciar a la reelecció, sinó un canvi constitucional i del sistema electoral. I la reacció va ser també contrària al que les intencions del règim podien fer preveure, és a dir, augment de les protestes, dels enfrontaments, del número de morts i, finalment, tot va desembocar en la declaració de l'estat d'emergència el 17 de març.

Les autoritats europees van percebre l'agreujament de la situació i al març es va veure un augment progressiu de la presència del país en l'agenda exterior europea. La HR emetia un nou comunicat immediatament posterior a l'anunci de Saleh celebrant les decisions d'aquest i insistint en la petició europea que la violència i la repressió havien de cessar d'immediat. Només dos dies després, però, va haver de dirigir-se novament al líder iemenita per insistir en les peticions europees ja que tot i les intencions de l'anunci del dia 10, la repressió posterior seguia sent molt violenta.

L'absència total d'entesa entre les parts o la poca capacitat d'influència de la UE al Iemen es fa palesa en un nou comunicat que la HR va fer el dia 18, després de les morts que van dur a l'estat d'emergència. En aquest cas amb molta brevetat i un to menys prudent, la HR va repetir les exigències dels anteriors comunicats.

L'agreujament dels fets va fer que no només la HR s'hi referís amb més contundència sinó que també els EEMM van percebre que el cas requeria més atenció de la que fins ara s'hi estava posant. França es va mostrar especialment preocupada per aquest país durant el mes de març. En un primer moment els esforços van anar dirigits a la protecció i possible sortida dels ciutadans francesos del país. En els successius informes sobre la situació les autoritats franceses mostraven el seu rebuig als enfrontaments amb víctimes i feien peticions en la línia que ho havia fet ja la HR<sup>4</sup>. El mateix dia 18 apel·lava també al compromís que havien pres les autoritats iemenites i que no estaven complint. Més endavant, després de la reunió del Consell del dia 21, el ministeri francès feia un pas més enllà en les exigències. La solució pacífica, segons deia, passava només per la renúncia del president Saleh i l'inici d'un procés de transició.

Al Regne Unit també es va tractar el tema del Iemen aprofitant l'avinentsa del seu debat en el sí de la UE. No ho va fer Cameron tot i informar al Parlament sobre les conclusions del Consell, de fet les conclusions de la presidència no en feien referència, però sí ho va fer el ministre d'afers europeus, Lidington, després del Consell de la UE, i entre molts altres temes va mencionar la situació del Iemen mostrant-se força crític. Explicava que al Consell havia remarcat la necessitat per reconsiderar l'ajuda internacional, donades les grans sumes que s'hi havien destinat de manera poc

---

<sup>4</sup> MAEE. Derniers développements au Yémen. (18-3)

efectiva i la necessitat d'un replantejament profund de la PEV.

També Westerwelle es referia a la PEV en aquests termes en el seu discurs davant del Bundestag el dia 16<sup>5</sup>. Entre retrets evidents a les autoritats del Iemen per la mala i tardana gestió de la crisi, recalcava la necessitat de la UE de replantejar les seves relacions amb els socis de l'altra vora del Mediterrani. El discurs, però, es centrava bàsicament en el conflicte libi. Alemanya va ser un dels EEMM més contundents amb el Iemen els últims dies de març, amb condemnes dels ministres Westerwelle i Hoyer a l'ús de la violència per part del règim.

El Consell d'afers exteriors del dia 21 al que els ministres respectius feien menció dedicava una part de les seves conclusions al Iemen<sup>6</sup>. Recollia les declaracions que havia anat fent la HR els dies anteriors. Una declaració de tarannà més amenaçador, tenint en compte la gravetat dels fets, avisava a les autoritats iemenites que tant la UE com els seus EEMM reconsiderarien les seves polítiques vers el país àrab si la violència no cessava. Van Rompuy va fer una breu declaració, després del Consell Europeu del dia 25, en la línia que ho havien fet tots els dirigents els dies anteriors, condemnant l'escalada de violència<sup>7</sup>.

Es podria pensar que aquesta contundència de la UE va tenir un cert efecte (els EUA estaven ara plenament concentrats en el conflicte a Líbia). Sembla que Saleh va escoltar les peticions de la HR, exigint la seva renúncia i les amenaces del Consell del dia 21 perquè l'endemà va tornar a aparèixer en públic per anunciar que estava disposat a cedir el càrrec. Però si tenim en compte el fet que Saleh segueix ostentant el càrrec, aquesta suposada influència de la UE quedaria en entredit i més aviat sembla que Saleh actuava impunement, exercint aquest rol ambigu, sense intencions reals de cedir si bé anunciava constantment tot el contrari.

#### 4.5- La mediació del CCG. Abril

Durant aquest mes la crisi del Iemen va aconseguir finalment situar-se a les agendes de la comunitat internacional. Potser perquè els dos conflictes de més tensió, Egipte i, sobretot, Líbia, començaven a estancar-se. Saleh es mantenia al capdavant del govern, la repressió no cessava i semblava que la pressió internacional podria tenir certs efectes. La CCG negociava amb Saleh la seva dimissió. Aquest havia de suportar també mostres de pressió interna ja que els líders tribals i religiosos van anunciar el seu suport a les protestes i es van sumar a les peticions de la comunitat internacional. En qualsevol cas, però, el mes va acabar com començava. L'anunci de Saleh d'un acord amb la CCG per retirar-se va provocar protestes, repressió i víctimes mortals. I ell el dia u de maig negant-se a firmar l'acord de renúncia.

---

<sup>5</sup> Auswärtigen Amt. Policy Statement by Federal Foreign Minister Westerwelle. (16-3)

<sup>6</sup> Council of EU. Council conclusions on Yemen.

<sup>7</sup> European Council. Remarks by Herman Van Rompuy. (25-3)

La HR emetia un nou comunicat exigint la transició immediata i condemnant els últims episodis de violència del dia 4. Deia haver traslladat les seves exigències directament al president Saleh.

Una nova reunió del Consell, el dia 12, va reiterar les peticions, el to amenaçador de l'anterior reunió, supeditant les polítiques de la UE al Iemen als passos concrets que les autoritats del país prenguessin per evitar la greu vulneració dels drets bàsics que s'estava cometent<sup>8</sup>. Afegia en les conclusions el seu suport a la mediació de la CCG i al procés de transició immediata que necessitava el país.

En aquest context de creixent preocupació per la situació al Iemen, tant de la UE com dels EEMM, hi va haver una discussió al PE molt crítica amb l'acció de la UE<sup>9</sup>. D'entrada es va remarcar la manca de mesures concretes. Com hem anat veient, l'acció de la UE es limitava bàsicament a declaracions més o menys contundents. El PE demanava alguna acció efectiva com congelació de fons o prohibicions d'entrada al territori europeu. També va demanar als EEMM que reconsideressin les seves relacions bilaterals amb el Iemen i és que, si bé a nivell de postures hi havia un alineament força clar, aquest no era coherent amb el fet que alguns EEMM seguissin venent armament al país àrab, denunciava el PE.

L'anunci de la mediació del CCG el dia 3 que mencionaven les conclusions del Consell també va ser celebrat per França, un dels EEMM que seguia més activament les evolucions al Iemen<sup>10</sup>. Durant tot el mes d'abril va monitoritzar de prop les negociacions i els acords. L'incompliment de Saleh va ser condemnat des del ministeri d'exteriors. No hi va haver, però, cap mesura concreta a nivell bilateral.

El ministre d'exteriors italià també va comunicar la seva preocupació pels esdeveniments del Iemen. És rellevant perquè en les setmanes anteriors, centrades evidentment en Líbia, la qüestió del Iemen havia passat força desapercibuda entre les autoritats italianes.

No hi va haver tampoc cap declaració concreta des del Regne Unit. Només un parell de compareixences de Hague davant del parlament per informar del seguiment que s'estava fent. I aquestes anaven en la línia del que hem vist en els altres dirigents, preocupació pels fets de primers d'abril, satisfacció pels acords mediat amb el CCG i decepció per l'actitud de Saleh negant-se a la seva signatura.

Una decepció resignada que no es va traduir en postures més concretes ni contundents ni per part de la UE ni per part dels EEMM, tal com denunciava el PE.

---

<sup>8</sup> Council of EU. Council conclusions on Yemen. (12-4)

<sup>9</sup> European Parliament. Reassess relations with Bahrain and Yemen. (7-4)

<sup>10</sup> MAEE. Situation au Yémen. (26-4)



#### 4.6- Perpetuació del conflicte. Maig

Es va arribar al maig amb la sensació d'esforços vans per part de la CCG, de tacticisme de Saleh per mantenir el poder i d'una certa tolerància de la UE basada en la manca d'acció concreta, tot i els continus comunicats i declaracions. Els principals perjudicats d'aquesta situació estancada eren els ciutadans iemenites i, en concret, els manifestants. L'assassinat de Bin Laden va tenir repercussió en la societat del Iemen, ja de per sí prou dividida. A la tensió entre partidaris i detractors del règim es va sumar la generada entre els que van celebrar la mort del líder d'Al-Qaeda i els que el van tractar de màrtir just després de la notícia. Amb tot, el règim no va aturar la repressió i el dia 10 es van registrar morts per trets de la policia contra els manifestants.

La HR, en un comunicat del dia 11 va reiterar un cop més la urgència d'aturar els episodis de violència i el suport a les feines de mediació del CCG<sup>11</sup>. Un comunicat similar als anteriors, sense més rellevància, si no fos perquè va ser explícitament citat i subscrit per la Secretària d'Estat dels EUA. Els EUA mostraven, doncs, que es valien de la UE com a interlocutor europeu.

França seguia sent un dels EEMM més atent a la situació del Iemen. En successius comunicats va compartir la decepció de les autoritats europees per l'actitud del president Saleh. Finalment, coincidint amb la reunió del Consell del dia 23, el ministeri francès es va mostrar més contundent, anunciant que si Saleh seguia en aquella línia d'actuació, França estava disposada a actuar assumint les conseqüències. Com veurem, el Consell també augmentaria el to de les seves exigències.

Des d'Alemanya Hoyer es va limitar a expressar total suport a la postura que des de la UE es mantenia a favor del pla proposat per la CCG. Absència de reaccions durant aquelles setmanes tant d'Itàlia com del Regne Unit

El Consell es va reunir el dia 23 i en les conclusions, gairebé calcades a les anteriors, hi va haver una novetat destacable<sup>12</sup>. Es reiterava que la UE i els EEMM revisarien les seves polítiques vers el Iemen si la situació no millorava de forma substancial i immediata. I s'indicava que ja s'estava preparant una resposta. L'increment en la intencionalitat i en el to de la UE era força clar. Però la seva efectivitat i la seva visibilitat quedaven encara en entredit si davant l'enèsima negativa de Saleh i les continues morts provocades per la repressió que no cessava, la UE només era capaç de prendre la decisió de "preparar una resposta". Una resposta que podia arribar o no i ser més o menys efectiva però que, en tot cas, semblava ja que arribava massa tard. Un nou comunicat de la HR del dia 26, demanava a Saleh que signés la renúncia i facilités la transició<sup>13</sup>. Les continues peticions de la UE ignorades pel règim iemenita transmetien una capacitat d'influència europea molt

---

<sup>11</sup> EEAS. Statement by HR Ashton on Yemen. (11-5)

<sup>12</sup> Council of EU. Council conclusions on Yemen. (23-5)

<sup>13</sup> EEAS. Statement by HR Ashton on Yemen. (26-5)

limitada, o bé una manca de voluntat real, donada l'absència d'accions concretes i efectives.

El PE va debatre aquestes qüestions el dia 11. De nou van posar-se sobre la taula qüestions com la falta d'unitat davant de les revoltes àrabs i, sobretot, la necessitat que la UE adoptés una postura més severa del que estava fent fins al moment. Es va tornar a referir a possibles embargaments i fins i tot va tractar la qüestió de promoure la membresia de ple dret de la UE en les OOII, referint-se en concret a l'ONU. Una proposta ambiciosa que, de ben segur, ampliaria la dimensió de la UE a l'hora de buscar respostes més contundents.

## **5-Valoració de la resposta de la UE**

Tal com ha quedat plantejat en la introducció, tot seguit quedaran recollits aquells aspectes destacables o rellevants que hagin anat apareixent durant l'anàlisi dels fets dels darrers tres capítols. Sense oblidar els dos eixos d'anàlisi que s'havien establert, veurem, per cada país, si la resposta europea ha estat més o menys satisfactòria. En primer lloc des d'un punt de vista més simple, es considerarà que sí, si és que no hi han aparegut contradiccions o mancances flagrants. Tot seguit i de forma més detallada es recolliran aquells aspectes rellevants pel que fa a la visibilitat, l'eficàcia i la coherència d'aquesta resposta europea.

Les conclusions finals tancaran el treball, fent un recull sistemàtic d'aquestes valoracions.

### **5.1- Egipte, més preocupats per la seguretat que pels drets dels egipcis.**

Seguint, com deia, l'anàlisi segons els dos eixos que havia plantejat en la introducció es pot dir en primer lloc que, durant les revoltes a Egipte, en la resposta i la postura europea no hi va haver grans incoherències, ni mostres d'ineficàcia clares. L'acció de la UE va ser força visible, tan a nivell intern com des de l'exterior, va ser un dels actors importants durant les setmanes de més tensió. Fent-ne, però, l'anàlisi més detallat, trobem bastants elements mereixedors de menció que permeten matisar aquestes consideracions primeres.

Pel que fa a la visibilitat es fa evident, a nivell de quantitat d'aparicions i de declaracions que la UE hi va ser en tot moment molt present. Però també van haver-hi mostres en sentit contrari. Vam veure, per exemple, com les primeres mesures de Mubarak per intentar apaivagar les tensions arribaven després de les contundents declaracions d'Obama, no abans, tot i que la HR ja s'hi havia referit prèviament. Aquest fet pot ser interpretat com una manca de legitimitat de la UE a l'exterior que encara no ha aconseguit desenvolupar un rol realment influent com és, evidentment, el dels EUA, ni tan sols a través del marc de la PEV.

Un altre aspecte que minva clarament les percepcions de coherència i visibilitat són les declaracions conjuntes d'alguns líders europeus que en un parell d'ocasions creuen oportunes, més enllà del continu de missatges que ja sortia de la UE. Els líders europeus s'han de pronunciar, evidentment, i també els seus ministres d'exterior davant d'una crisi d'aquesta magnitud. Però no sembla normal, si s'està treballant per una acció exterior de conjunt i consistent, que alguns dirigents europeus, només alguns, declarin pel seu compte conjuntament. Sembla que la UE sigui un escenari insuficient pel missatge que, en tant que països europeus aliats, volen transmetre i volen que sigui

contudent.

Una tendència que s'observa i que apareixerà més vegades en aquestes valoracions és que sovint la major o menor visibilitat de la UE sembla supeditada al nivell del ressò mediàtic. Quan els esdeveniments estan un moment de tensió més alt és quan la sentència de Missorili –més UE i menys Europa- s'inverteix i la visibilitat, per tant, se'n ressent. Les dues setmanes d'ocupació de Tahir fins a la renúncia de Mubarak van tenir la comunitat internacional pendent quasi en exclusiva d'Egipte, i des d'Europa van multiplicar-se les aparicions de líders estatals, declaracions conjuntes, reunions entre homòlegs, propostes unilaterals d'acció. Sense entrar encara en sí això afecta l'eficàcia de l'acció de la UE, sembla clar que a nivell de visibilitat les noves figures que Lisboa ha introduït no han aconseguit monopolitzar la veu europea, al menys, en aquests moments de tensió més elevada.

Aquest fet s'ha repetit en tots els casos observats, a Egipte durant l'ocupació de Tahir, a Líbia durant les reunions del CSNU i al Iemen en moments puntuals de forta repressió. En canvi, quan aquest ressò mediàtic disminueix, és a dir, quan els esdeveniments no estan a la primera línia mediàtica, és efectivament la UE qui condueix l'acció europea, hi ha més UE i menys europeus. Es pot pensar, però, que el focus informatiu no va desaparèixer en sí sinó que va ser reemplaçat per un altre punt d'atenció, en el cas d'Egipte va ser Líbia, tant o més fort. No sabem com hagués estat el seguiment egipci si no hagués hagut de conviure amb la guerra líbia.

Que la UE predomini quan la qüestió no està tant en el punt de mira pot ser interpretat des de dues perspectives, la de la visibilitat o la de l'eficàcia. Quan els fets són importants els EEMM volen aparèixer, la UE no ha aconseguit aquest rol que se li demana de ser la veu europea. Els EEMM necessiten aparèixer de forma particular, no en tenen prou amb la UE de cara a l'exterior. Quan la situació és menys tensa, la UE apareix. Perquè els Estats ja no requereixen tanta visibilitat i perquè, i aquesta és la lectura positiva, s'acaba el moment de les declaracions i comença l'acció concreta. I aquesta es fa a través de la UE, les propostes concretes es coordinen en el sí de la UE. Si acceptem aquestes premisses haurem de concloure que la visibilitat no millora gaire, els EEMM passen per davant de la HR constantment, però sí que ho fa l'eficàcia. La posada en pràctica de les promeses de suport europees va a càrrec de la HR i de la Comissió i dels treballs que aquests presenten al Consell, però no tant dels ministeris d'afers exteriors dels EEMM.

El PE li retreu a la HR aquesta absència d'una sola veu i que la multiplicitat de veus europees afecta la visibilitat. Aprofita també per criticar les deficiències que està mostrant el marc del veïnatge en casos de crisi profunda com el que viu Egipte. En concret, el 3 de febrer el PE emet un escuat comunicat de premsa on, entre altres coses, afirma que la UE té “incapacitat per desenvolupar una política exterior vertadera, coherent i eficaç respecte els seus socis”.

No deixem encara la visibilitat, en aquest cas la percepció de la UE des del focus del conflicte, des

d'Egipte. És remarcable la insistència dels missatges de la UE en la necessitat d'un Egipte estable. Fins a cert punt és normal i coherent amb els reptes reconeguts per la UE, un dels quals, l'estabilitat del Pròxim Orient. I no seria acurat dir que l'acció de la UE oblida els drets dels ciutadans egipcis preocupada només per aquesta estabilitat, però sí és cert que l'obsessió de la UE pel factor de la seguretat a la zona és sempre present cosa que pot afavorir aquelles lectures segons les quals els egipcis perceben una UE que només mira a Egipte en qüestions de seguretat i s'oblida de la societat civil. De fet, és el president del Parlament qui canvia el to en aquesta línia. Buzek declarava que la preocupació de la UE ha d'anar més enllà de la seguretat, s'ha de centrar en la democràcia en sí, que mereixen els egipcis.

Entrant en les altres dues variables, l'eficàcia i la coherència, i recuperant la figura de la HR, sembla que tal com algunes veus ja havien apuntat amb anterioritat pot acusar el problema de l'excés de tasques provocades per l'acumulació de càrrecs. Egipte va ser l'explosió d'una metxa que havia encès Tunísia, però que a partir d'aquell moment es va propagar per molts altres països. La HR aviat es va veure desbordada de viatges o, simplement, de declaracions a fer i va haver de delegar en els seus subordinats. En alguns casos es va traduir en meres declaracions, algunes molt breus que sembla que responien més a una acció de mínims, exigida pel context, que no pas a una acció pretesa i eficaç com correspondria a un "ministre d'exterior".

Aprofitant l'apunt sobre la tasca de la HR, sovint centrat en meres declaracions, aprofito per fer un comentari precisament sobre la declaració com a instrument o acció, en contraposició a una acció més palpable – per exemple una decisió-. És una qüestió important, transversal en els tres casos observats i, fins i tot, comparable entre ells i de conclusions complexes. És evident que, a nivell quantitatiu la declaració, el comunicat o el discurs és el que més hem vist des de la UE. Tot i que aquestes tenen un component de pressió evident que busca traduir-se en certes accions, és també evident que l'excés de declaració sense traducció en actuacions pràctiques pot resultar molt ineficaç. Ho observem, per exemple, si comparem les reaccions sobre Egipte i sobre el Iemen. Al Iemen, hi insistiré més endavant, la UE es va limitar gairebé de forma exclusiva a les declaracions. Les interpretacions poden ser molt variades, des de si forma part o no de la PEV i, per tant, la UE té més marge d'acció, o depenent de la menor o major gravetat dels esdeveniments, a Egipte la tensió va ser elevada i al Iemen, en canvi, fins a finals de maig no es va percebre amb tanta gravetat la repressió. Sembla, en qualsevol cas, que hi ha una limitació clara de l'acció exterior. Els EEMM actuen sense vacil·lar, amb més o menys coordinació amb la UE, envien ajuda humanitària, bloquegen accessos diplomàtics, evacuen els seus ciutadans. També ho fa la Comissió, sobretot en tasques humanitàries, ràpidament pren una decisió i l'executa a través de les seves oficines. Ara bé, la UE com a tal, sovint sembla ancorada en aquesta mera declaració, com si encara existís aquest segon pilar que té l'única funció de coordinar les 27 accions, en mans en últim terme dels seus

EEMM. Cal dir, però, que el cas de Líbia va mostrar un escenari diferent, una UE molt més implicada com a tal i amb mostres d'acció directa i eficaç. Com veurem quan parli concretament de Líbia, però, sembla que en contraposició en va minvar la coherència.

Una última apreciació sobre l'eficàcia en el cas egipci, reprenent a més, la qüestió de la tensió mediàtica. I és que si els EEMM s'han deixat portar pels moments mediàtics i han arrossegat el conjunt de la UE en aquesta dinàmica, també ho ha fet, en conseqüència, el Consell. I en aquest sentit val la pena remarcar, per exemple, l'absència total de la crisi egípcia en la reunió del Consell del 21 de març, comprensiblement centrada en Líbia, però en un moment en que Egipte seguia immers en un procés delicat de transició i amb altres institucions de la UE seguint-ho encara de prop, com la HR, la Comissió o el PE.

Un apunt sobre el paper del Consell Europeu. Després de dies d'un cert caos i d'activitat creuada, sembla que les conclusions del Consell recullen d'alguna manera tot el que aquells dies sortia de la UE de forma dispersa i estableix les pautes a seguir a partir d'aquell moment. El Consell, de facto, es converteix en aquesta veu que la UE necessita i la resta d'institucions en instruments al servei d'aquesta. Per veure això amb més concreció tenim l'exemple de la PEV, instrument de la Comissió que durant els dies previs havia estat en boca de tothom. Es considera el marc òptim des del qual assistir a Egipte i es considera també, com afirmava el PE, que fins llavors no s'havia aprofitat prou. El Consell recull tot aquest debat al voltant de la Política de Veïnatge i estableix que ha de ser la via a través de la qual la UE assisteixi les necessitats d'un Egipte immers en el canvi i encarrega a la HR d'iniciar els canvis necessaris per fer-ho efectiu. Després de debats al PE i dels treballs de la Comissió, finalment al maig la HR presentava la proposta per una nova Política de veïnatge, més efectiva i adaptada a les noves situacions. Pot interpretar-se aquest exemple com una mostra del que seria un funcionament ideal de l'acció exterior europea. El Consell establint les bases i la HR coordinant les diferents institucions per a dur-les a terme. Caldrà veure, però, fins on arriba la reforma proposada.

Tornant breument a la visibilitat, val la pena mencionar que tot i aquest paper destacat del Consell Europeu, qui no apareix gaire durant aquests primers dies és el president Van Rompuy. Sembla que confirmi, d'aquesta manera, que és la HR la veu exterior de la UE. Sí que apareix, però, l'onze de febrer, després de la dimissió de Mubarak. Ho fa conjuntament amb el president de la Comissió, probablement fruit dels acords interinstitucionals que havien pres els dos presidents per tal d'evitar duplicitats.

També mereix un comentari el rol del PE durant aquestes setmanes. Una altra conclusió que es fa obvia a la llum del que hem anat veient és que el PE es manté com l'única institució crítica amb el funcionament. Caldria preguntar-se si és gràcies al rol limitat que té en l'acció exterior i si, suposant que ampliés com pretén des de fa anys aquest rol, seria capaç de mantenir també la independència

des de la qual pot exercir la crítica. La Comissió, per exemple, que també pugnava per aconseguir un espai clar en aquesta acció exterior de la UE, no s'ha mostrat gens crítica i, al contrari, dels discursos del comissari Fülle se n'extreu la percepció d'un funcionament cohesionat i eficaç. Cal matisar, però, que el discurs és al PE i que, per tant, sembla que tota la coherència que ven sigui precisament per convèncer l'eurocambra, la institució més crítica.

Sense deixar encara les crítiques del PE, aquestes es centren particularment en la PEV i la UpM, dos instruments que van aparèixer com a essencials en les relacions amb els veïns mediterranis però que sembla s'han constatat inefectives a ran dels esdeveniments. Des d'una lectura post-Lisboa, tot el que els nous tractats oferien a l'acció exterior no ha estat suficient o no ha estat a temps de preveure aquestes deficiències. La PEV es reconsiderarà a posteriori, un fet que no diu massa a favor de l'efectivitat de la UE.

També observem mostres d'una certa consistència. El Parlament britànic, analitzant la qüestió, fa una sèrie de propostes que inclouen el conjunt de les institucions europees, cadascuna amb els instruments de què disposa, apel·lant a la complementarietat. El silenci alemany sembla també positiu en aquest sentit. I és que Alemanya només apareix en els moments més importants i, quan ho fa, insisteix en que la seva postura és i s'executa a través de la UE (cal dir, però, que quan ens fixem en el cas libi, desapareixerà aquesta mostra de convergència).

Finalment, ha sobtat que Estats de tall més europeista com França s'han mostrat més actius a nivell unilateral que no pas d'altres, com el Regne Unit on vam veure un Cameron al Parlament parlant sempre dels fets en clau europea, sorprenent tenint en compte el tarannà que els *tories* havien mostrat durant les eleccions que el van escollir primer ministre. Tornant a França, però, és comprensible que es mostri més activa tenint en compte els lligams especials amb la regió del nord d'Àfrica. També s'explica, en aquesta línia, la forta implicació de Frattini, ministre d'exters italí.

## 5.2- Líbia, en situació de guerra, la UE fora de joc

El cas libi, reprenent l'anàlisi simple, trenca una mica la tendència dels altres dos casos en el sentit que sí hi va haver una mostra clara de desacord entre els EEMM que va afectar la visibilitat i la coherència de la UE. Va ser la negativa alemanya a la resolució 1973 aprovada pel CSNU, una postura completament legítima, però que danya molt la imatge de l'acció exterior europea i alimenta el debat al voltant, precisament, del paper de la UE, ara que té personalitat jurídica, i dels seus EEMM en el sí de les OOI. En qualsevol cas cal dir que Alemanya, si bé va voler exercir el seu vot al CSNU independentment de la postura europea, acte seguit va fer un exercici de responsabilitat, evitant que l'acatament de la resolució de l'ONU fos bloquejat al Consell. Per tant, si bé la manca de

visibilitat fou clara, almenys Alemanya va evitar un veto que hagués suposat una greu manca d'eficàcia ja que hagués aturat les mesures que el Consell pretenia adoptar i que hagués significat una nova crisi institucional important. Queda clar, no obstant, que la unanimitat necessària al Consell per les decisions PESC permetria i permetrà a qualsevol EEMM que no comparteixi la postura europea bloquejar qualsevol decisió i que, per tant, tal com afirmava Navarro en el seu article, Lisboa posa alguns instruments importants sobre la taula però que l'acció exterior resideix finalment en la voluntat política dels EEMM i això evidentment pot suposar molts problemes en termes de visibilitat, eficàcia i coherència.

Abans d'entrar en detall, el tema libi exigeix una consideració prèvia sobre el paper de la UE que, igual que la resta de governs occidentals, s'ha vist immersa en un problema important de coherència. El de condemnar un règim amb el qual poques setmanes abans hi estava negociant. És clar que el que es condemna és la repressió brutal fruit d'un context determinat, però també ho és que el règim tenia una sèrie de característiques molt allunyades dels valors de la UE, tan abans com durant el conflicte i que, si no són acceptables ara, potser tampoc ho havien de ser abans encara que la repressió no fos tan evident.

Dit això i entrant en la qüestió de la visibilitat, hi ha un fet que ens permet arribar a unes primeres consideracions. Una de les primeres reaccions des de la UE en relació al conflicte libi ve de la presidència hongaresa, que ostentava durant aquells mesos la presidència rotatòria. No destacaria aquest fet de forma aïllada si no fos perquè en només 10 dies, els de més tensió, la postura de la UE va tenir fins a cinc veus diferents, la dels quatre presidents -Comissió, Consell Europeu, Parlament i presidència rotatòria- i la de la HR. S'evidencien comprensibles les crítiques a la manca de visibilitat que es van anar repetint en cada debat del PE. En contrast, la postura institucional dels EUA, i dels propis EEMM, es redueix al seu ministre o secretari d'exterior, amb esporàdiques aparicions del president.

Tot i que l'acció, en un primer moment, pot ser titllada d'eficaç, per la rapidesa en la presa de decisions i de coherent, el que es va fer evident des de l'inici del conflicte és que la multiplicitat d'actors és un problema de l'acció exterior europea que el Tractat de Lisboa no ha sabut corregir de moment.

A més, reprenc la tesi de la visibilitat de la UE en relació al focus mediàtic. En el cas de Líbia és tan clar com en el d'Egipte. La UE s'erigeix com la veu europea quan els esdeveniments han reduït el nivell de tensió informativa. En el cas egipci, però, això es traduïa en una conclusió positiva pel que fa a l'efectivitat – deia més amunt que quan acaba el “soroll” comença la feina i aquesta a través de la UE – però en el cas libi aquesta lectura positiva no és tan clara ja que després del “soroll”, que serien els dies immediatament anteriors i posteriors a la resolució de l'ONU, la intervenció militar no ha tingut la UE com a cara visible sinó altres actors europeus, notablement França i el Regne



Unit.

De fet, el diàleg intens i les declaracions conjuntes entre diferents líders europeus ha estat encara més evident que en el cas egipci. Obama, Clinton, Amer Moussa, Ban Ki Moon, o una llarga llista de ministres àrabs es van reunir per separat amb Frattini, Hague, Juppé, Trinidad Jiménez, la HR o el president Barroso. No cal dir que la postura europea no pot ser percebuda, en aquest sentit, com a unitària. A part d'aquesta clara multiplicitat es va fer també evident que els caps visibles de la intervenció militar europea eren Cameron i Sarkozy, i així ho van escenificar ells i els seus ministres més d'una vegada.

Fins a tal punt que les conferències internacionals convocades per afrontar la qüestió van ser organitzades a iniciativa, precisament, de França i el Regne Unit, a París i a Londres. La UE va ser un membre important en aquestes convencions, però distava del paper d'amfitriona o organitzadora que sembla que hauria de desenvolupar.

Segurament degut, un cop més, a la dinàmica informativa, fins que no va plegar Mubarak, Líbia havia passat completament desapercibuda per les autoritats europees tot i que les protestes i les reivindicacions havien començat també al gener. Va coincidir també que va ser en aquest moment que el conflicte es va agreujar i va començar a adquirir clima de guerra. Per tant hi ha una certa tardança en la reacció europea que fins que la gravetat no es palesa amb claredat no sembla tenir la iniciativa d'actuar. Tot i aquesta tardança cal reconèixer, però, que la reacció és diligent. Les primeres veus que surten de la UE són contundents i l'acció efectiva apareix aviat, en forma d'assistència i convocatòries de Consells extraordinaris. Val a dir, però, que l'opinió internacional era força unànime, la qual cosa facilita en gran part l'acció.

Directament relacionat amb el que en el quadre introductori es consideraria com a acció efectiva tenim l'aparició, gairebé única, del SEAE. Matiso, el SEAE s'ha normalitzat en tant que recull, a nivell informatiu, tot allò relacionat amb la política exterior. Això s'observa, per exemple, en l'organització de les pàgines web de la UE. Però, tal com ja havia avançat en el capítol dels nous instrument de Lisboa, el SEAE encara no és una institució operativa sobre el terreny. Ho serà, en principi, el 2013. Això no obstant, donada la gravetat dels fets, l'equip de la HR va dissenyar i enviar una missió d'assistència sobre el terreny que ja estava coordinada per aquest nou instrument. Per tant, la conclusió crítica – el SEAE encara no és operatiu – pot ser matisada. No ho és, però si fos necessari es pot organitzar *ad-hoc* i realitzar certes tasques al servei de la HR. Sembla que va ser l'empenta italiana la que va facilitar aquesta missió. La coordinació era, de fet, italiana.

Pel que fa a l'eficàcia també val la pena mencionar el mecanisme d'assistència que s'activa i que, en un principi sembla dirigit exclusivament a l'evacuació de ciutadans europeus. Si ens atenem a les declaracions i les decisions de cada EEMM sembla que hi hagi un cert caos en aquestes evacuacions. La UE activa un mecanisme, però cada estat activa les seves mesures paral·leles. Però,

tal com observa la HR en una declaració que fa davant del PE, el resultat final va ser satisfactori i va permetre evacuar milers de ciutadans. És cert que cada país va evacuar majoritàriament els seus ciutadans, però això responia a la pròpia organització del mecanisme. L'important és que no hi va haver problemes en cas que un estat, sobretot els més petits, tingués més dificultats per evacuar els seus.

Aquest cert èxit no treu el fet que segurament aquest tipus d'accions perden eficàcia només pel fet d'existir 27 ambaixades a banda de les delegacions europees. No és una conclusió directa sobre els canvis de Lisboa, però sembla clar que aquesta dispersió no facilita una acció eficaç.

Els problemes de visibilitat que hem observat més amunt es tradueixen, a més, inevitablement en deficiències en l'eficàcia. La monopolització de la intervenció militar per part de França i Regne Unit (sumada a la divisió que va generar la negativa alemanya) es va traslladar en una UE incapaç de vehicular una acció comú. És cert que l'OTAN se'n va fer càrrec i que la UE concep la seguretat bàsicament al voltant d'aquesta, però un cop iniciats els atacs es van intensificar els debats sobre fins on permetia actuar el mandat de l'ONU i en aquestes discussions no es va veure una UE forta i amb una postura marcada. El que es va veure a Europa va ser una tendència imposada per l'eix francobritànic, que amb els EUA va negociar el futur de l'acció militar. La tendència va tenir l'oposició evident d'Alemanya però també mostres de suport com l'espanyola o la italiana. Per cert, aquestes divisions no passen desapercebudes entre els aliats i, per exemple, els EUA es van mostrar molt crítics amb l'estatus quo actual de la defensa europea. La UE confia la defensa a l'OTAN, però en els debats interns de l'OTAN la UE hauria de fer valer una certa línia de defensa comú que, a la vista dels esdeveniments, no s'ha ideat encara.

Sí que vam veure, en contraposició, alguna operació en el marc de la PESD destinada a l'assistència humanitària. Una mostra d'acció efectiva sobre el terreny però que no allunya la imatge, que ha aparegut mencionada diverses ocasions, d'una UE més com una gran ONG que no pas com a gran potència. A més, l'operació es va dissenyar a partir d'una decisió del Consell que incloïa, concretament, el mecanisme de finançament a través d'aportacions dels EEMM. Tornant, doncs, a Lisboa, sabem que precisament el finançament de les operacions PESD és un dels aspectes que més s'han criticat, sobretot des del PE i que Lisboa no ha pas corregit (ni tan sols ho contempla la reforma).

Aprofito la menció al PE que, com he dit abans, ha estat la institució crítica. Ja hem vist en el cas d'Egipte quines són les queixes de la Cambra i les seves reivindicacions. Sobre Líbia les crítiques van anar en el mateix sentit, amb el component afegit de la descoordinació de les operacions militars. En conclusió, si observem les crítiques del PE abans i després de Lisboa, podria semblar que no hi ha hagut tal reforma, com a mínim des del punt de vista de les variables que estem analitzant.

També és remarcable l'actuació de la UE, en aquest cas de la Comissió directament, en relació a la PEV i a les negociacions que s'estaven duent a terme amb les autoritats líbies els darrers dos anys. Hem vist crítiques constants a la PEV que han desembocat en la seva reformulació, però sembla clar que pels països del sud de la mediterrània, el veïnatge és un marc de relació molt atractiu i que la UE decidís aturar per complet les negociacions quan va observar la deriva repressiva del règim libi és una mostra d'inflexibilitat clara. La UE no podia negociar amb el mateix govern que estava duent a terme aquelles atrocitats. No queda clar, en qualsevol cas, que la postura de la UE tingués l'efecte desitjat. De fet sembla que no va influir gaire en l'actitud de Gaddafi.

Amb tot, efectivitat europea des del punt de vista de la decisió, ràpida i contundent. Però efectivitat limitada des del punt de vista de la poca influència real exercida. Ja ho havíem vist també en la diferent reacció de Mubarak als missatges de la UE i dels EUA.

No deixo la Comissió per entrar en les consideracions sobre la coherència. Una variable que s'analitza sobretot en les relacions interinstitucionals i entre els EEMM. Fa l'efecte, tenint en compte les moltes decisions de la Comissió sobre ajuda humanitària, que tot i que sovint el blanc de les crítiques a la manca de coherència és el Consell i els EEMM, sembla que la Comissió segueixi exercint de primer pilar, aliena als debats de la resta d'institucions. Normalment no hi ha lloc per la crítica, els objectius de les seves decisions són compartits per tothom, però sembla que actui amb una certa unilateralitat, aprofitant els recursos de què disposa.

Les mancances de visibilitat que he comentat més amunt també ho són de coherència però no es percep de forma tan clara si les postures, tot i que polifacètiques, són coincidents. Ara bé, la multiplicitat de veus, i no només de veus sinó de postura en el sí de les OOII, es va veure agreujada en aquest cas pel desalineament d'Alemanya sobre la resolució 1973 del CSNU. Alemanya va aportar els seus arguments, exposats pel ministre Westerwelle en un dels seus discursos, i la comunitat internacional va tolerar la negativa alemanya que, per la seva banda es va mostrar alhora tolerant amb el fet que els seus socis sí decidissin actuar sobre el terreny libi. És clar, però, que la UE difícilment podrà exercir un paper consistent i creïble si davant de decisions d'aquesta transcendència es troba amb aquestes divisions. De fet aquest tipus de divisions en el cas de la guerra d'Iraq havien desembocat en una de les pitjors crisis a nivell institucional que es recorden. Sí és cert, i així s'ha fet palès, que les divisions són menys doloroses si l'acció que finalment es duu a la pràctica compta amb un mandat de l'ONU que la legitima, cosa que no passava amb Iraq. Ara bé, la credibilitat d'una Europa potent queda molt danyada si en el marc de l'ONU el món veu com els seus tres membres més importants, França, Regne Unit i Alemanya, defensen postures tan oposades. Això fa comprensible el debat que en el PE és recurrent, i que en sessions sobre el tema libi va tornar a posar-se sobre la taula, sobre el paper que ha de tenir la UE en les OOII i els fòrums internacionals. Lisboa ofereix una novetat que podria ser definitiva en aquest sentit, la personalitat

jurídica. Dependrà de la voluntat política, que fins ara no hi ha estat, que els EEMM siguin capaços de coordinar un canvi en l'estatus quo actual, que simplifiqui la participació europea en aquests organismes en pro de la coherència i també de l'eficàcia.

De totes maneres, sense deixar encara la postura alemanya, si bé Berlín va voler mostrar el seu desacord durant les negociacions a l'ONU, val la pena també recordar que posteriorment en les reunions del Consell – que, com sabem, en termes de PESC requereix la unanimitat- va facilitar les decisions i va consensuar les conclusions, evitant així que la manca de coherència es traduís en un bloqueig de l'acció. Per tant, Alemanya va generar una situació d'incoherència però va fer un exercici de responsabilitat que va evitar situacions com la viscuda el 2003.

El debat sobre la coherència de l'acció exterior europea no és aliè a les pròpies institucions, als principals actors ni al seu dia a dia. La HR en un debat al PE fa un discurs que va més enllà de la situació del moment on recorda els valors que la UE pretén exportar paral·lelament a la seva acció i la complexitat que això genera.

Val la pena recordar les declaracions d'Alain Juppé que, en una conferència de premsa el 21 de març, reiterava que la UE no pot pas ser una ONG humanitària en referència al rol actiu que li hem vist en aquest àmbit en contraposició a les dificultats que algunes abstencions, com l'alemanya, han generat en un altre nivell d'acció. Deia que la postura de França és que la PESD enforteixi el seu rol dins l'OTAN i que l'Agència Europea de Defensa tingui un paper clau en aquest sentit. Una proposta que evidentment faria de l'acció de la UE quelcom molt més coherent, però que com tantes vegades s'ha repetit, depèn exclusivament de la voluntat política i aquesta va més enllà d'una mera declaració d'intencions com la que fa Juppé i haurà d'implicar cessions per part de tots els actors involucrats.

### 5.3- Iemen, la poca influència de la UE

Més enllà d'aquest oblit recurrent per part de la majoria de països occidentals cap al Iemen i la complexa situació que viuen els seus ciutadans, no hi ha mostres de cap mancança flagrant en l'Acció Exterior de la UE. Fent, doncs, aquesta primera lectura simple, els nous instruments han funcionat sense donar mostres molt evidents de falta de visibilitat, eficàcia o coherència.

Ara bé, com en els altres dos casos, podem matisar molt aquesta primera conclusió simple. No hi ha hagut cap dal·labaix, és cert, però sí hi ha hagut molts aspectes que deteriorenen la imatge d'aquesta Acció Exterior, i la seva eficàcia i coherència plenes pot ser posada en dubte.

El tractament de les revoltes del Iemen per part de la UE posa novament de manifest la influència que el moment mediàtic té sobre l'acció de la UE. Mentre duraven els altres dos conflictes d'Egipte

i Líbia i posteriorment quan es va agreujar la qüestió síria, el poble del Iemen va viure una repressió tant o més forta que els seus veïns àrabs però no va notar el suport ni la determinació europea tan clarament. Almenys les primeres setmanes. Sí és cert, com recorda la Comissió en un informe al gener abans de l'esclat de les revoltes, que l'oblit del Iemen per part de la comunitat internacional era ja evident abans que els seus veïns monopolitzessin el focus d'atenció. Però la impressió que dóna aquesta inacció europea denota o bé incapacitat per actuar amb prou contundència en més d'un conflicte alhora, o bé manca de voluntat que podria venir donada pel fet que el Iemen ni pertany al grup de països de la PEV ni és prou proper com per amenaçar l'estabilitat i la seguretat europees.

El gran perjudicat d'aquest oblit del Iemen, a part de la pròpia visibilitat de la UE, és el poble iemenita. I és que mentre el poble egipci sembla encaminat cap a una transició democràtica i el poble libi ha vist com alguns europeus s'involucraven de ple en la seva causa, al Iemen, el president Saleh sembla aprofitar-se de les vacil·lacions occidentals i europees per mantenir-se al poder tot i afirmar pretendre al contrari. I ho va fer en repetides ocasions.

A l'abril, quan es va percebre amb més preocupació la magnitud del que s'esdevenia al Iemen, aquest oblit es va començar a corregir parcialment. Val a dir, però, que la UE va canviar aquesta tendència empesa per uns EUA que, com sabem, tenen una preocupació especial pel Iemen en relació a la seva política antiterrorista.

Aquesta inacció de la UE pot ser atribuïble, com dèiem, a l'estatus de les relacions actuals amb el Iemen. En comparació amb Egipte on les mesures es van prendre de forma immediata la UE va mostrar una incapacitat manifesta d'influir en les autoritats del Iemen, que van actuar aquelles setmanes amb una impunitat que ni a Mubarak ni a Gadafi s'havia tolerat. Les declaracions advertint a Saleh sobre el cessament de la violència no es van acompanyar de mesures pràctiques, com sancions o embargaments. En aquest sentit l'eficàcia de la UE pot ser posada dubte. La política del mer comunicat, de la mera declaració va viure en relació al Iemen la seva màxima expressió. I a la vista dels esdeveniments la resposta del *softpower* europeu no té cabuda en aquest cas ja que és una política que es va mostrar nul·la pel que fa a la seva eficàcia.

Aquesta manca d'eficàcia es fa completament palesa quan s'afirma des de l'interior d'un dels EEMM. És el cas de Regne Unit, que va criticar obertament la despesa poc efectiva en relació al Iemen (s'hi havia destinat algunes partides que els britànics consideraven a fons perdut) i la ineffectivitat també del marc del veïnatge. El Iemen forma part d'aquell grup de països situats a l'est de Jordània (ja no mediterranis) però no prou llunyans per ser considerats asiàtics (i, per tant tractats com a tal) que la UE no sap ben bé com incloure ens els seus marcs de relació amb països tercers. Els perjudicis d'aquest estatus ambigu són evidents.

Les últimes reunions del Consell ens permeten insistir en la valoració negativa de l'acció de la UE.

El dia 21 hi ha un pas més de contundència i en les conclusions del Consell hi ha advertències directes al règim de Saleh si aquest no canvia la seva actitud. El que en un primer moment sembla un positiu canvi de to per part de la UE es converteix poques setmanes després en una mostra definitiva d'incapacitat. El Consell, davant la gravetat dels fets que ara ja és manifesta i condemnada arreu, només és capaç de concloure repetint l'advertència d'un mes abans. Si llavors havia semblat contundent, en aquest cas és un fracàs a nivell d'acció efectiva. És la cinquena conclusió del Consell sobre el Iemen en que les advertències no tenen traducció pràctica. Saleh ho aprofita i segueix “jugant” amb la CCG i els governs occidentals afirmant que signarà la renúncia però negant-s'hi a última hora i seguint amb la repressió.

El contrast amb un altre país, molt més proper i amb relacions més intenses amb la UE com és Síria, és clar. El mateix Consell que aprovava la mera advertència contra Saleh ja establia sancions concretes imposables al govern de Damasc.

Si analitzem la major o menor coherència, l'actuació de la Comissió en relació al Iemen ens porta a una certa contradicció. Tot i que tampoc la Comissió s'ha mostrat especialment intensa en aquest sentit, és la institució que més s'hi ha preocupat. Tant a través d'informes que feien autocrítica de l'estat de les relacions amb el país àrab, com amb mesures concretes com les ajudes humanitàries. Tornem doncs al tema de la fusió de pilars i al perill que aquesta pugui ser contraproductiu. I és que si bé molts coincideixen en que el poder de decisió del Consell hauria de ser complementat pels instruments de la Comissió, quan aquesta fusió es dugui a terme definitivament es podria donar el cas que la Comissió perdés la veu en els aspectes en que ara la té i es deixés portar per les dinàmiques del Consell que, com hem vist fins ara, encara pequen sovint d'inefícaces. En el cas concret del Iemen es podria donar el cas que no hi hagués aquesta actuació pròpia i paral·lela de la Comissió en els àmbits que encara manté com a propis. Si la fusió de pilars es fa efectiva segurament participará d'un àmbit d'acció més ampli però veurà tots els seus instruments sota la feixuga complexitat dels processos de decisió.

Un dels clàssics debats pel que fa a la coherència és el del paper del PE en les decisions PESD. El cas de Iemen va aportar un nou episodi. Finalment es va aprovar una acció militar a l'abril en la que el PE, degut als propis mecanismes en que aquestes missions es creen, no va tenir res a dir-hi. La situació no és nova. I d'una banda és evident que hi ha mancances si la cambra no es pot pronunciar sobre tan importants decisions. De l'altra, com recordàvem a l'inici del treball, segurament portar la decisió PESD fins a la cambra suposaria un retard i un risc per la confidencialitat de certs aspectes. Un risc en definitiva per l'efectivitat de la missió. El debat del paper dels Parlaments en algunes decisions relatives a la seguretat sobrepassa el marc europeu.

El PE va ser un cop més la institució més crítica de la UE. Tot i això cal dir que en el cas del Iemen, el propi PE va participar d'aquest “oblit” europeu ja que estava immers en altres conflictes més

preocupants. No va ser fins el 7 d'abril que va criticar la manca de mesures concretes preses per la UE, però sobretot va destapar un cas flagrant d'incoherència per part dels EEMM. Mentre aquests aprovaven conclusions poc efectives però contundents al Consell, molts d'ells seguien liderant la llista de venedors d'armes als països que estaven en plena crisi. Un exemple clar de les dificultats de conciliar els interessos nacionals amb les obligacions de tipus supranacional.

Finalment, i malauradament si ho mirem des del punt de vista de la coherència i la visibilitat de la UE, el “pas més” de contundència i duresa que es reclamava a la UE en relació al Iemen no va arribar precisament de la UE sinó d'un comunicat conjunt que els líders europeus van efectuar al juny. Els instruments europeus es van evidenciar un cop més insuficients per establir una postura europea forta.

## **6- Conclusió**

### **6.1- La resposta europea: satisfactòria però insuficient**

Tal com havia plantejat el treball, a través dels dos eixos d'anàlisi, les conclusions són força clares. D'una banda, tal com postulava la introducció, l'absència de deficiències flagrants en termes de visibilitat, eficàcia i coherència fa que l'Acció Exterior pugui ser considerada com a satisfactòria. De l'altra, tal com ha mostrat el treball, aquest èxit ha de ser molt matisat, tant matisat que pot ser considerat insuficient.

És evident, doncs, que no hi ha hagut desavinences greus que posessin en perill el conjunt de l'Acció Exterior. Segons el meu plantejament inicial això no és un fet menyspreable si tenim en compte alguns dels precedents d'aquestes últimes dues dècades que han suposat un daltabaix per aquesta política exterior. És per això que em permeto aquesta primera resposta simple, que els instruments post-Lisboa han evitat, en aquesta ocasió, els greus problemes que s'havien esdevingut en anteriors crisis. Ara bé, al tractar-se d'un estudi de cas i no comparatiu (de fet no hi ha hagut cap altre crisi d'aquestes magnituds des de l'entrada en vigor de la reforma) el treball no pot concloure que l'absència d'aquests problemes greus sigui degut a aquestes reformes imposades per Lisboa o que un determinat context de la crisi en qüestió sigui el que ho faciliti.

És per això que considero necessària i adequada la segona línia d'anàlisi, la més detallada, la que s'ha aturat en tots els petits aspectes que encara segueixen fallant i que permet matisar i considerar insuficient la primera conclusió.

L'Acció Exterior de la UE segueix tenint mancances palpables, mancances que Lisboa no ha aconseguit corregir encara. Mancances que es fan evidents en comparació als departaments d'exters de la resta d'estats. És cert que la política exterior és un dels aspectes fonamentals per la pròpia definició d'un estat i que, per tant, és fins a cert punt comprensible l'enorme complexitat que es deriva de la unió de 27 polítiques exteriors diferents. Ara bé, no és menys cert que en un context com l'actual de reptes globals el valor afegit d'aquesta unió sembla innegable tot i que els EEMM, fins al moment, no el consideren tal com per cedir-ne encara l'última paraula. Per tant, tal com ja apuntaven alguns experts abans de l'entrada en vigor de Lisboa, i fins i tot durant els debats de la reforma constitucional, els nous instruments fan de l'Acció Exterior un àmbit cada cop més potent però sempre depenent de la voluntat política dels governs dels EEMM en cada moment. Això, és clar, li pren credibilitat i en limita molt l'acció.

La resposta de Mário David, cap de la Delegació del Parlament Europeu al Mashreq a la pregunta sobre què opinava de la postura de la UE envers la crisi dels països àrabs sintetitza molt bé la idea



que estava exposant: *Lamento profundamente que Europa no esté del todo presente. Hemos escuchado declaraciones conjuntas y valoraciones por parte de algunos de los líderes europeos, pero sinceramente, no lo entiendo... tenemos un nuevo tratado, el Tratado de Lisboa, por primera vez hay espacio para una política exterior común. Y después, con todos estos instrumentos, cada capital sigue realizando su propia declaración, cada servicio diplomático sigue trabajando como si no existiera nada. Desafortunadamente, vemos que muchos líderes siguen emitiendo comunicados, y todavía peor, viniendo de los países más democráticos e importantes económicamente de Europa. Yo no creo que esta sea la forma en la que debemos tratar la política exterior europea y el servicio exterior*<sup>1</sup>.

## 6.2- Visibilitat, eficàcia i coherència: tres variables incompatibles?

“Desafortunadament, molts líders segueixen emetent comunicats” deia el Delegat del Parlament. En efecte un dels problemes que més s'han repetit, i que en gran part és atribuïble a la pròpia reforma de Lisboa, és el de la multiplicitat d'actors. Dic atribuïble perquè no només no ha aconseguit frenar les contínues aparicions de dirigents europeus que solapaven i eclipsaven les veus de la UE, sinó que ha fomentat, en certa manera, aquesta multiplicitat dins mateix de les institucions de la UE. Tant és així que vam veure, en reacció al conflicte libi, fins a cinc aparicions diferents per part de la UE en menys de 10 dies, els quatre presidents i Ashton, sumades a les contínues aparicions de primers ministres i ministres d'exterior. La veu única de la UE, una característica necessària perquè la política exterior d'aquesta sigui creïble, no sembla de moment un objectiu assolible, ni tan sols a nivell interinstitucional.

Aquesta multiplicitat d'actors, l'eclipsament de la UE per part dels dirigents dels EEMM s'ha donat més intensament, ho hem observat clarament, en els moments de gran tensió mediàtica. Ha estat un fenomen transversal als tres casos estudiats del qual se'n poden fer dues lectures. En primer lloc que es tracta d'un problema evident de visibilitat que posa de manifest que els EEMM no perceben la UE com la via més adequada per expressar-se a l'exterior quan la tensió informativa és més elevada. En segon lloc, però, i atenent-nos als propis comunicats dels líders europeus que es remetien a posteriors actuacions en el marc de la UE, podem extreure la lectura positiva que si bé la UE no ha aconseguit imposar-se com a veu única sí que ha aconseguit fer-ho com a via d'acció. Els EEMM no volen cedir protagonisme però sí perceben el valor afegit a l'hora d'actuar.

Aquesta lectura optimista queda bastant en entredit si ens atenem a l'actuació gairebé unilateral de França i el Regne Unit liderant l'acció armada de l'OTAN sobre Líbia. Tot i que són pocs els casos bèl·lics importants als que la UE s'ha d'enfrontar, queda clar que és l'aspecte menys desenvolupat de

---

<sup>1</sup> European Parliament. Mário David MEP: Egypt's fate will determine other countries. (7-2)

l'Acció Exterior, cosa que Lisboa no ha corregit. La UE es limita al marc de l'OTAN en termes de seguretat però això resulta insuficient si posteriorment en les decisions que ha de prendre l'Aliança la UE no té un protocol clar de funcionament. La seguretat europea ha quedat ancorada en la incertesa entre uns intents d'unió que no s'assoleixen i una OTAN ja molt allunyada dels seus objectius fundacionals. No són d'estranyar, doncs, les crítiques dels EUA que exigeixen que es concreti una política de defensa europea.

També en relació a la resta d'Organitzacions Internacionals, el paper de la UE ha quedat ancorat en la incertesa. La reforma de Lisboa va atorgar la personalitat jurídica de la CE al conjunt de la UE. Va oferir, per tant, els requisits per una participació real i eficaç de la UE com a tal en aquestes OOI. Ara bé, un cop més, si no hi ha voluntat política, tots els instruments que va oferir Lisboa i el seu ventall de possibilitats corren el risc de quedar en res.

Fins ara el to ha estat força crític a la llum de les mancances que segueix evidenciant l'actuació de la UE. Arribats a aquí, però, cal fer un comentari en relació al PE i a la Comissió i que justifica el títol que introduïa aquest punt.

Com hem vist en diverses ocasions el PE ha estat la institució més crítica amb l'actuació de la UE. També hem vist com, un cop més, va quedar totalment aliè a les decisions que es van prendre en el marc de la PESD, tal com contemplen els tractats. La Comissió, per la seva banda, va mantenir una activitat força intensa, amb decisions importants i amb constants enviaments d'ajuda, sobretot de tipus humanitària. La reflexió al voltant d'aquestes dues institucions que ja ha aparegut suggerida en el capítol de valoracions és la següent. Els problemes de visibilitat són molt visibles en les relacions entre UE i EEMM. Quan parlem de relacions interinstitucionals ens referim a problemes de coherència. Cada institució actuant pel seu compte, sense tenir en compte les altres amb el risc de dur a terme accions contradictòries o simplement de redoblar esforços. És un problema força evident que la transpilarització que aparentment garanteixen els tractats reformats hauria de resoldre. A la pràctica hem vist com aquesta fusió de pilars és més aparent que real. La figura de la HR uneix efectivament Comissió i Consell, però aquest últim manté la unanimitat com a mecanisme de decisió i la primera ha seguit actuant de forma bastant unilateral. En aquest sentit és en el que apareix la reflexió sobre si realment la visibilitat, l'eficàcia i la coherència són variables compatibles. Que la Comissió s'acostés al poder de decisió del Consell i aquest, al seu torn, tingués accés als instruments de la Comissió semblaria a priori la situació ideal, però si tenim en compte la complexitat que rodeja sovint el procés de decisió podem pensar que la rapidesa i l'eficàcia amb la que normalment actua la Comissió es veurien afectades. En el cas del PE ja em vaig referir a la literatura que tractava la qüestió del paper dels Parlaments en matèria exterior o de defensa. Semblaria coherent portar a la Cambra decisions tan importants com la d'una intervenció militar a Líbia i la manera de finançar-la. Però també sembla clar que aquestes mesures solen requerir

rapidesa i confidencialitat, dues característiques que els procediments parlamentaris no poden garantir.

Sembla, per tant, que aquestes tres variables, que havia establert com aquelles que l'Acció Exterior hauria d'haver millorat amb la reforma dels tractats no sempre són del tot compatibles. No vull justificar amb això les nombroses deficiències que hem anat explicant, però potser sí és un element a tenir en compte per no oblidar la complexitat que, en el fons, acompanya tot aquest procés, i més, si es tracta d'àmbits sensibles com l'exterior o la seguretat. L'Acció Exterior de la UE ha viscut avenços notables en els darrers vint anys, segurament encara insuficients, però també inimaginables en molts moments de l'últim segle.

### 6.3- Més Unió Europea i menys europeus

Parafrasejant a Missorili un cop més, l'Acció Exterior serà visible i eficaç si apareix i actua més la Unió Europea i ho fan menys la resta d'europeus. Sembla una menció obvia però expressa molt bé el principal problema que té l'actual marc europeu tot i les reformes de Lisboa, deixant de banda la falta de coherència que, com he dit més amunt, són més atribuïbles a les relacions entre institucions i responen a debats que van més enllà de la pròpia UE, com el del paper dels Parlaments en qüestions de seguretat i defensa.

Algunes de les reformes de Lisboa suposen un gran salt qualitatiu i el ventall de possibilitats s'amplia enormement, però un cop més totes aquestes novetats queden pendents de decisions posteriors per tal de poder ser aplicades. Tal com havia afirmat l'exsecretari Navarro, tots aquests instruments, que tenen un potencial enorme, estan massa subjectes a la voluntat política dels EEMM, i convergir 27 postures és una tasca complexa i, sovint, lenta.

Caldrà veure com es desenvolupa l'esperat SEAE, potser la novetat més ambiciosa de Lisboa i que durant el conflicte de les revoltes àrabs no ha tingut temps d'entrar en escena. Un instrument que, a banda de servir de forma útil i necessària a la HR sobre el terreny, ha de potenciar l'uropeïtzació dels cossos diplomàtics dels EEMM. Potser d'aquesta manera, a la llarga, veurem més moviment a les delegacions de la Unió que a les ambaixades, més comunicats des del HR que dels ministres d'exteriors i més decisions a Brussel·les que a París, Londres o Berlín.

Mentrestant, tornant al treball i per concloure, caldrà esperar que els EEMM tinguin aquesta voluntat d'actuar a través de la UE. En la crisi de la “primavera àrab” han mostrat aquesta voluntat en molts moments però també han fet mostres de tot el contrari en d'altres. La conclusió general és positiva si se'n fa una lectura de mínims, no hi ha hagut cap gran crisi institucional derivada del desacord entre EEMM, però encara es perceben moltes deficiències si en fem una lectura més detallada. Les reticències dels EEMM a cedir competències en matèria exterior són de sobres

conegudes però també és evident que aquests mateixos estats han aprovat una sèrie de reformes dels tractats, l'última a Lisboa, que atorga cada cop més poder i instruments a la UE, sabedors que és a través de la Unió que es resoldran els reptes globals del futur. Ha de ser la UE la que exploti aquests instruments al màxim tot i les limitacions, que demostrï, no només als europeus sinó als països tercers, en aquest cas a egipcis, libis i iemenites, que és un actor global i potent i que convenci els EEMM que és a través de la UE que la política exterior serà més eficaç. Que convenci que els europeus estaran més ben representats i defensats al món a través de la UE que no pas a través de 27 governs diferents.

## **Bibliografia**

### Literatura especialitzada

Barbe, Esther y Herranz, Anna: ¿qué legitimidad para la política exterior europea? A política exterior y parlamento europeo. IUEE Barcelona 2007

Barbe, Costa, Herranz i Natonski: Which Rules shape EU external governanc? Patterns of rule selection in foregin and security policies. Journal of Euopean Public Policy 16,6: 834-852, 2009

Bayoumi, Soha: Egyptian Views of the EU:Pragmatic, Paternalistic and Partnership Concerns. European Foreign Affairs Review 12: 331-347, 2007

Chopin, Thierry et Lefebvre, Maxime: Après le traité de Lisbonne: l'Union Européene a-t-elle enfin un numéro de téléphone? Fondation Robert Schuman, 30-11-2009

Durac, Vincen. The European Union in Yemen: The Triumph of Pragmatism over Normativity?. European Foreign Affairs Review 15: 645-661, 2010

Ferrero-Waldner, Benita: The European Neighbourhood Policy. The EU's newest Foreign Policy Instrument. European Foreign Affairs Review 11: 139-142, 2006

Manners, Ian: Normative Power Europe: A Contradiciton in terms?. Journal common market studies 40,2: 235-258, 2002

Missorili, Antonio. The New EU "Foreign Policy" System after Lisbon: A work in progress. European Foreign Affairs Review 15: 427-452, 2010

Navarro Portera, Miguel Ángel: El tratado de Lisboa y el futuro de la acción exterior de la Unión Europea en un mundo globalizado. Actualidad Juridica Uria Menendez 24, 2009

Piris, Jean-Claude: The Lisbon Treaty. The legal and a political analysis. Cambridge Studies in European Law and Policy, 2010

Van Vooren, Bart. A legal-institutional Perspective on the european external action service.

Common Market Law Review 48: 475-502, 2011

Van Elsuwege, Peter : EU External action after the collapse of the pillar structure: in search of a new balance between delimitation and consistency. Common market law 47: 987-1019, 2010

Vanhoonacker Sophie and Reslow, Natasja: The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards. European Foreign Affairs Review 15: 1-18, 2010

Verlin Laatikainen, Katie: Multilateral Leadership at the UN after the Lisbon treaty. European Foreign Affairs Review 15: 475-493, 2010

Whitman, Richard and Juncos, Ana. The Lisbon treaty and the Foreign, Security and Defense Policy: Reforms, Implementation and the Consequences of (non-)ratification. European Foreign Affairs Review 14: 25-46, 2009

#### Recursos web

Auswärtiges Amt - [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Startseite\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Startseite_node.html)

Britannica, The online Encyclopedia - <http://www.britannica.com/>

British Foreign and Commonwealth office - <http://www.fco.gov.uk/en/>

Comissió Europea - [http://ec.europa.eu/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/index_es.htm)

Consell de la Unió Europea - <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=&lang=en>

Consell Europeu - <http://www.european-council.europa.eu/home-page.aspx>

El País - [www.elpais.es](http://www.elpais.es)

Eurlex - <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>

France Diplomatie - <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/>

La Vanguardia – [www.lavanguardia.es](http://www.lavanguardia.es)

League of Arab States - <http://www.arableagueonline.org/las/index.jsp>

Le Monde – [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación - [www.maec.es/es/home/Paginas/HomeEs.aspx](http://www.maec.es/es/home/Paginas/HomeEs.aspx)

Ministero degli Affari Esteri - <http://www.esteri.it/MAE/IT>

Parlament Europeu - <http://www.europarl.europa.eu/>

RAPID, press releases - <http://europa.eu/rapid/>

Servei Europeu d'Acció Exterior - [http://www.eeas.europa.eu/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/index_en.htm)

The New York Times – [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)

The White House - <http://www.whitehouse.gov/>

UN News Centre - <http://www.un.org/news/>

US Department of State - <http://www.state.gov/>



Universitat Autònoma de Barcelona  
Edifici E1  
08193 Bellaterrqa (Barcelona) Espanya  
Tel. 93 581 20 16  
Fax 93 581 30 63  
web: [www.iuee.eu](http://www.iuee.eu)  
correu electrònic: [iuee@uab.cat](mailto:iuee@uab.cat)